

EXPOSE DES MOTIFS ET

projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer, au nom du Canton de Vaud, au Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

et

projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer, au nom du Canton de Vaud, à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

et

projet de loi d'application de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJA ; RS 935.51)

et

projet de loi modifiant la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (LADB ; BLV 935.31)

et

projet de loi modifiant la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs (LProMin ; BLV 850.41)

TABLE DES MATIERES

1. Cadre général.....	3
2. Exposé des motifs et projet de décret concernant l'adhésion au Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)	7
3. Conséquences du projet de décret.....	10
4. Conclusion.....	11
5. Exposé des motifs et projet de décret concernant l'adhésion à la convention romande sur les jeux d'argent (CorJA).....	12
6. Conséquences du projet de décret.....	15
7. Conclusion.....	16
8. Exposé des motifs et projet de loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent	17
9. Commentaire par article.....	22
10. Conséquences	28
11. Conclusion.....	29
12. Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (LADB ; BLV 935.31).....	30
13. Conséquences du projet de loi	31
14. Conclusion.....	32
15. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 4 MAI 2004 SUR LA PROTECTION DES MINEURS (LProMin)	33

1. CADRE GENERAL

1.1 Modification de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) et de la loi fédérale du 20 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr ; RS 935.51)

Le 11 mars 2012, le peuple suisse a adopté en votation populaire la révision de l'article 106 Cst. qui :

- confie à la Confédération la charge de légiférer en matière de jeux d'argent (al. 1) ;
- répartit les compétences en matière de jeux d'argent entre la Confédération et les cantons (al. 2 à 5) ;
- impose aux cantons de veiller à ce que le bénéfice net des jeux soit affecté à des buts d'utilité publique (al. 6) ;
- prévoit que la Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts dans l'accomplissement de leurs tâches (al. 7).

A la suite de cette révision partielle, le projet de loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr) a été élaboré et soumis à l'examen des chambres fédérales. Il a été adopté le 29 septembre 2017.

Le référendum sur la LJAr ayant été demandé, les citoyennes et citoyens ont été appelés aux urnes. Le projet de loi fédérale sur les jeux d'argent a été approuvé en votation populaire le 10 juin 2018.

Les différentes ordonnances d'application de cette nouvelle LJAr ont été élaborées à la suite de cette votation. La date d'entrée en vigueur de la nouvelle LJAr et de ses ordonnances a été fixée au 1^{er} janvier 2019.

1.2 Révisions des conventions intercantionales

Ces nouvelles dispositions ont nécessité l'adaptation et la révision des conventions intercantionales existantes :

- **au niveau suisse** : un nouveau Concordat sur les jeux d'argent (CJA) a été préparé par la Conférence spécialisée des membres de gouvernement concernés par la loi sur les loteries et le marchés des loteries (CDCM) afin de remplacer la Convention du 7 février 2005 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 (C-LoPar ; BLV 935.95) ;
- **au niveau romand** : une nouvelle Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) a été préparée par la Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ), afin de remplacer la 9^{ème} convention du 18 novembre 2005 relative à la Loterie Romande (C-LoRo ; BLV 935.96).

Un délai transitoire de deux ans, à compter de l'entrée en vigueur de la LJAr, a été accordé aux cantons pour adapter leur législation, soit jusqu'au 31 décembre 2020.

1.3 Adaptations du droit cantonal

Afin de transcrire dans le système légal vaudois les dispositions d'application du nouveau dispositif légal fédéral et intercantonal rappelé ci-dessus, le Canton de Vaud doit donc, d'ici au 31 décembre 2020 :

- adhérer au niveau suisse au Concordat sur les jeux d'argent (CJA) ;
- adhérer au niveau romand à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) ;
- se doter d'une loi cantonale d'application de la LJAr.

1.4 Conséquences d'une non adhésion au CJA et à la CORJA ou d'un retard dans l'adoption d'une loi cantonale d'application

A titre préliminaire, à ce stade du processus législatif, toute modification du CJA et de la CORJA ne sont plus possibles.

Dans le cadre des débats tenus dans d'autres cantons, la question de la non-adhésion d'un canton aux textes de niveau intercantonal (CJA et CORJA) s'est posée. Un avis de droit quant aux conséquences de la non-adhésion d'un canton au CJA et à la CORJA et/ou de retard dans l'entrée en vigueur d'une loi cantonale d'application de la LJAr, en particulier quant à la distribution des bénéfices issus des jeux de grande envergure a été demandé auprès Mme Clémence Grisel Rapin, professeure associée de Droit public à l'Université de Fribourg dont les conclusions, rendues le 23 juin 2020, sont celles-ci.

Les conséquences de la non-adhésion d'un canton au CJA et à la CORJA sont:

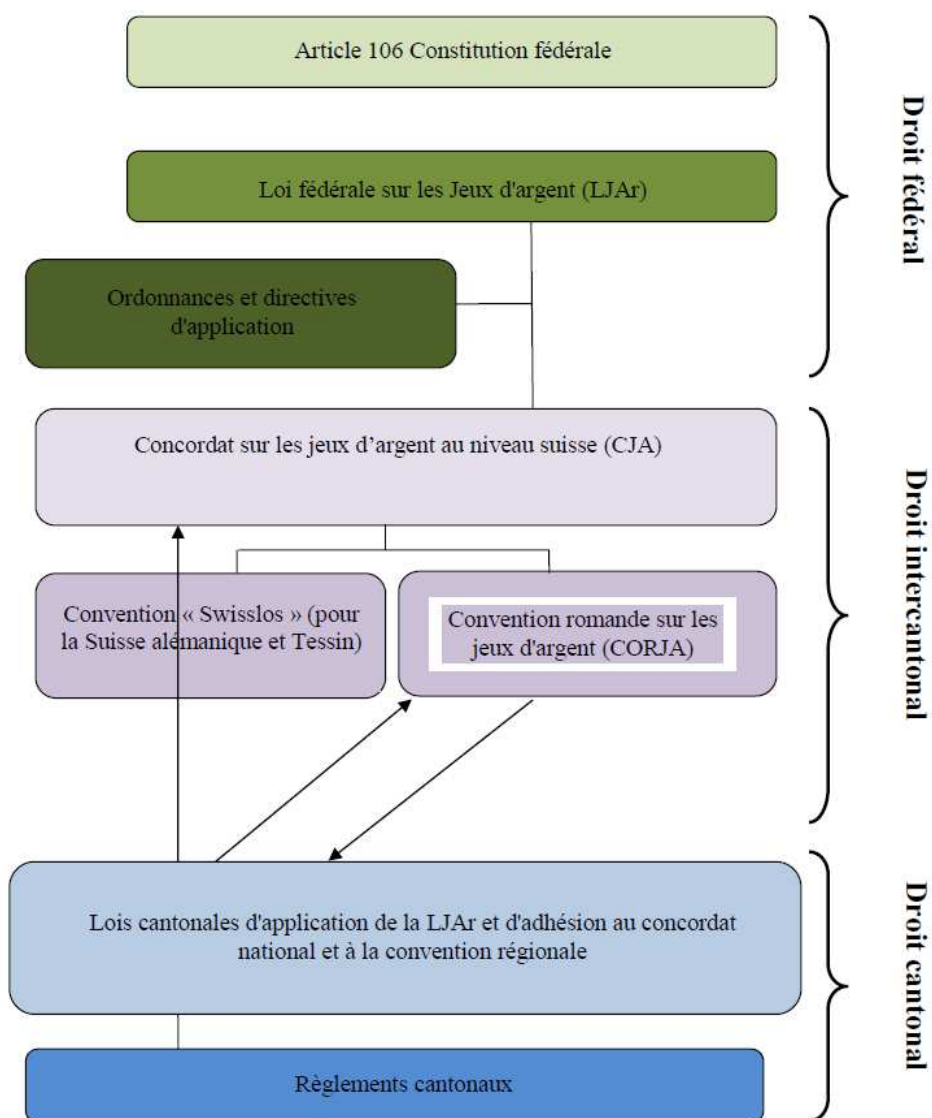
- **Conséquences sur l'exploitation des jeux de grande envergure :**
 - o Le canton fera face à une absence d'autorité intercantonale de surveillance pourtant nécessaire en vertu du droit fédéral (art. 105 LJAr).
 - o Il lui sera impossible d'exploiter les jeux de grande envergure sur son territoire sans l'autorité mentionnée ci-dessus.
 - o Un vide juridique lié à l'abrogation du Concordat intercantonal actuel (C-LoPar) sera créé, notamment en matière de surveillance.
 - o La GESPA ne pourra plus donner des autorisations d'exploitant ou de jeu sur le territoire des cantons non concordataires ou devra les retirer.
- **Conséquences sur la distribution des bénéfices de la Loterie Romande :**
 - o Un canton n'ayant pas adhéré ne pourra alors pas autoriser de jeux de grande envergure, il ne sera donc à l'origine d'aucun bénéfice pour l'exploitant de jeux de grande envergure.
 - o Ce canton ne pourra donc pas profiter des bénéfices de la Loterie Romande dès le 1^{er} janvier 2021.
 - o Si le canton adhère en cours d'année, la question de la répartition des bénéfices posera des difficultés.
- **Conséquences d'un référendum contre l'adhésion à un concordat :**
 - o En cas de référendum contre l'adhésion au CJA et à la CORJA, ceux-ci n'entreront pas en vigueur au niveau cantonal tant que le peuple n'aura pas donné son aval.
 - o Le canton ne pourra donc autoriser des jeux de grande envergure sur son territoire et participer aux bénéfices de la Loterie Romande qu'après que le peuple se sera prononcé en faveur de l'adhésion.

Les conséquences d'un retard dans l'entrée en vigueur d'une loi cantonale d'application de la LJAr sont:

- **Droit transitoire :**
 - o L'article 31 CORJA prévoit un délai au 1^{er} juin 2021 pour adapter la législation cantonale alors que la LJAr prévoit un délai de deux ans après mise en vigueur, soit le 1^{er} janvier 2021.
 - o Le droit fédéral primant sur le droit cantonal ou intercantonal contraire (art. 49 Cst.), on ne peut exclure des difficultés dans l'organisation des organes de répartition en matière de jeux de grande envergure et dans l'application du droit transitoire en matière de jeux de petite envergure.
- **Conséquences en matière de jeux de grande envergure :**
 - o En vertu du droit fédéral, les cantons doivent avoir mis en place des organes et autorités chargés de la répartition des bénéfices conformes au droit fédéral et intercantonal d'ici au 1^{er} janvier 2021.
- **Conséquences en matière de jeux de petite envergure :**
 - o Les cantons sont seuls compétents pour légiférer sur les jeux de petite envergure.
 - o En l'absence d'une législation d'application adoptée en temps, de nombreuses questions et problèmes risquent de se poser.
 - o Le droit actuellement en vigueur continuera de s'appliquer mais sur de nombreux points, cette législation sera devenue contraire au droit fédéral et intercantonal.
 - o Il n'est pas certain que de nouvelles autorisations puissent continuer à être délivrées sur la base de l'ancien droit, une fois le délai transitoire échu.
 - o Les nouveaux jeux de petite envergure (en particulier poker) ne pourront pas être autorisés tant que le canton n'aura pas adopté sa loi.
 - o Les cantons risquent ainsi de se trouver dans une situation de blocage.

1.5 Structure législative et tableau synoptique des différents textes légaux

Le chantier législatif sur les jeux d'argent s'articule comme suit :



Afin de mieux appréhender l'ensemble législatif qui doit être mis en place, voici un tableau récapitulatif des différents textes ainsi que des aspects qu'ils réglementent.

Texte	Buts
Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)	- Organisation de la Conférence des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CSJA), chargée notamment de la politique des cantons en matière de jeux de grande envergure ; - Mise en place et organisation de l'Autorité intercantonale de surveillance et d'exécution des jeux d'argent, la GESPA (actuelle ComLot) ; - Création d'un tribunal des jeux d'argent ; - Création d'une Fondation suisse pour l'encouragement du sport (encouragement du sport national) ; - Constitution de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure.
Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)	- Principe d'une position commune des cantons romands au sein des organes institués par le CJA (ex. jeux de loterie de grande envergure, lutte et prévention contre le jeu des mineurs et le jeu excessif) par le biais de la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) ; - Compétences de la CRJA (ex. désignation des membres romands des instances intercantionales instituées par la CJA) ; - Coordination des cantons romands en matière de jeux de petite envergure, en particulier s'agissant de règles destinées à améliorer la protection des mineurs et de la population contre le jeu excessif (prise en compte des recommandations de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire (aujourd'hui la CLASS) et délégation de la part « prévention » de la redevance à celle-ci) ; - Désignation de la Loterie Romande comme exploitante exclusive des jeux de loterie de grande envergure sur le territoire des cantons romands ; - Utilisation de la part « prévention » de la redevance annuelle pour l'octroi des droits d'exploitation exclusifs de la Loterie Romande ; - Clé de répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les cantons ; - Répartition des bénéfices de la Loterie Romande par le biais d'organes de répartition cantonaux ; - Règles relatives à l'organisation des organes de répartition ainsi qu'aux critères et à la procédure d'octroi des contributions ; - Institution d'organes de répartition intercantonaux ; - Institution d'une commission de contrôle interparlementaire sur les activités des organes intercantonaux institués par la CORJA.
Loi cantonale d'application de la LJAr	- Politique et organisation des jeux de petite envergure ; - Diverses règles générales découlant de la LJAr (procédure, dispositions pénales, taxes, etc) ; - Organes de répartition du bénéfice net résiduel de la Loterie Romande.

2. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET CONCERNANT L'ADHESION AU CONCORDAT SUR LES JEUX D'ARGENT AU NIVEAU SUISSE (CJA)

2.1 Processus d'élaboration du Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse

La loi fédérale sur les jeux d'argent prévoit à son article 105 que : « Les cantons qui comptent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire instituent par concordat une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution (autorité intercantonale). »

La LJAr impose donc aux cantons de conclure entre eux un concordat intercantonal et d'instituer une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution.

Pour répondre à cette exigence, le projet de Concordat (CJA) a été élaboré sur mandat du comité de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM). Placé sous la direction de la secrétaire générale de la CDCM, ce groupe de travail se composait de 7 autres membres représentatifs des régions et des domaines d'expertise.

Le groupe de travail a eu pour mandat de réviser dans son intégralité la C-LoPar afin de l'adapter au droit supérieur mais aussi de remédier aux insuffisances ou aux lacunes de la convention actuelle constatées ces dernières années, notamment en ce qui concerne les structures existantes.

Deux phases de consultation ont été menées lors de l'élaboration du projet de concordat, tout d'abord en été 2017 menant à des réflexions politiques essentielles, puis dans un deuxième temps pour des ajustements mineurs.

Le projet de CJA a été transmis au bureau interparlementaire de consultation (BIC), en même temps que le Concordat romand conformément à la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl ; BLV 111.21). Les cantons romands ont souhaité la mise en place d'une commission interparlementaire d'examen (CIP) sur les deux textes et cette dernière s'est déroulée le 2 septembre et le 3 octobre 2019 à Lausanne. La CIP d'examen a été présidée par M. Raymond Wicky, membre genevois du BIC. Elle a transmis un rapport final contenant ses observations et propositions le 31 octobre 2019 aux conférences en charge (CDCM pour le CJA et CRLJ pour la CORJA).

Le 20 mai 2019, l'assemblée plénière de la CDCM a adopté la version définitive du concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) en vue de l'adhésion des cantons audit concordat.

Dans le contexte de la mise en consultation de la loi cantonale d'application sur les jeux d'argent, certaines parties ont émis des critiques sur le processus d'adoption du Concordat. Il est toutefois à noter qu'à ce stade aucune modification n'est possible.

2.2 Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse

Le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) remplacera la C-LoPar avec pour but de maintenir globalement le système actuel.

De plus, le concordat :

1. définit les organes nécessaires à la régulation et à l'autorisation des jeux de loterie et leur organisation :
 - a. l'Institution intercantonale en charge des jeux d'argent, qui comprend :
 - i. la Conférence des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CSJA) ;
 - ii. le comité ;
 - iii. le Tribunal des jeux d'argent ;
 - iv. l'organe de révision ;
 - b. l'Autorité intercantonale de surveillance et d'exécution des jeux d'argent (GESPA) ;
2. fixe le nombre d'exploitants autorisés pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure dans chaque région du pays ;
3. transforme les organes existants en personnes morales de droit public ;
4. prévoit la création d'une nouvelle structure pour la distribution des fonds au sport national à travers la création de la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES) ;

5. définit la perception et l'utilisation des redevances pour le financement des charges liées aux jeux d'argent et à la lutte contre la dépendance aux jeux.

2.2.1 Les organes mis en place par le CJA :

Le tableau ci-dessous décrit les organes mis en place par le CJA, ainsi que les tâches qui leur incombent :

Organes	Description
Institution intercantonale en charge des jeux d'argent (CSJA)	- a pour tâches de déterminer, dans les limites du droit supérieur, la politique des cantons en matière de jeux de loterie et de paris sportifs ; - exerce la surveillance administrative de la GESPA (autorité intercantonale de surveillance), laquelle reste indépendante dans l'exécution de ses tâches ; - garantit l'utilisation transparente des bénéfices des loteries et des paris sportifs en faveur du sport national ; elle exerce la surveillance administrative de la FSES.
Tribunal des jeux d'argent	- est compétent pour les recours contre les décisions des organisations créées par le Concordat ou de leurs organes ; - est un organe indépendant où peuvent être élus des juges d'un tribunal cantonal de dernière instance sans que cette condition soit obligatoire ; - est composé de : - o 5 juges (2 de Suisse romande, 2 de Suisse alémanique et 1 du Tessin) ; - o 3 juges suppléant(e)s (2 de Suisse alémanique et 1 de Suisse romande ou du Tessin)
Autorité intercantonale de surveillance et d'exécution des jeux d'argent (GESPA)	- a pour tâche de surveiller le respect des dispositions légales qui concernent les jeux de loterie et les paris sportifs ; - le CJA formalise l'indépendance de la GESPA en assurant une séparation claire des compétences entre l'institution intercantonale et l'autorité de surveillance ; - est seule compétente en matière de contrôle de l'application des mesures sociales contre la dépendance, la lutte contre le jeu illégal et le blanchiment.

2.2.2 Nombre d'exploitants autorisés pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure dans chaque région du pays

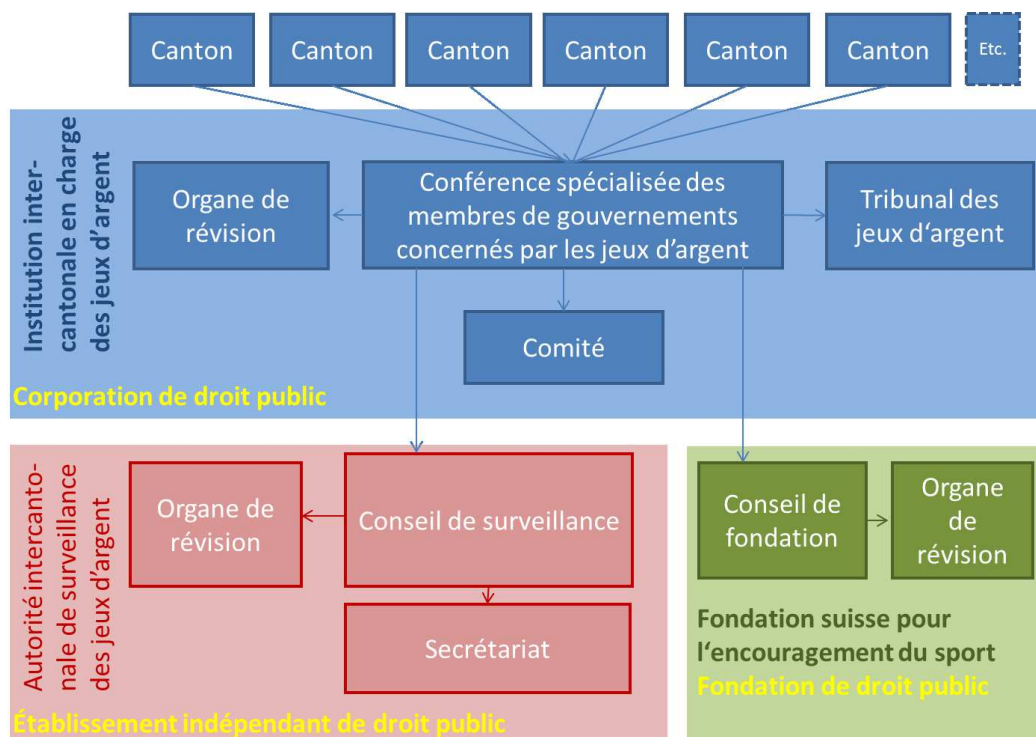
Deux exploitants sont autorisés en Suisse pour les loteries et paris sportifs de grande envergure à savoir :

- o un exploitant pour les six cantons romands ;
- o un exploitant pour les cantons alémaniques et le Tessin.

2.2.3 Transformation des organes existants

Les organes existants sont transformés en personnes morales de droit public afin de garantir leur indépendance et la séparation des compétences. Jusqu'à présent leur forme juridique n'était pas explicitement définie. Il apparaît opportun d'attribuer clairement les tâches à accomplir au niveau intercantonal aux différents acteurs et de clarifier la question de la forme juridique.

Le schéma ci-dessous donne une vue d'ensemble des nouvelles personnes morales et de leurs organes institués par le CJA.



2.2.4 Création d'une nouvelle structure pour la distribution des fonds au sport national

Celle-ci se fera à travers la création de la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSSES) :

- elle remplace l'actuelle Société du Sport-Toto ;
- elle accordera les contributions à Swiss Olympic et aux fédérations sportives nationales ;
- le montant est fixé par la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argents (CSJA) pour 4 ans. La décision est adoptée à une double majorité (majorité des cantons romands et des cantons alémaniques) ;
- les cantons prennent en charge le montant en proportion de leur nombre d'habitants.

2.2.5 Définition de la perception et de l'utilisation des redevances pour le financement des charges liées aux jeux d'argent et à la lutte contre la dépendance aux jeux.

Une redevance de 0,5% est ainsi prélevée sur le produit brut des jeux annuels pour financer la prévention et la lutte contre le jeu excessif.

On rappelle que le jeu compulsif est source de précarité. Une part non négligeable des revenus de la loterie romande provient du jeu compulsif. Toutes offres confondues, on estime que 30 à 40% des recettes des jeux d'argent proviennent du jeu compulsif. Dans les pays où des analyses fines ont été conduites, il a été établi que cette part est bien plus élevée pour les jeux présentant les caractéristiques du Tactilo, jusqu'à 60%, selon les études.

3. CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Adoption d'une nouvelle loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent présentée dans le présent exposé des motifs.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Néant.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

4. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter **le projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer, au nom du Canton de Vaud, à la Convention intercantonale sur les jeux d'argent (CJA).**

Annexes :

- concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)
- rapport explicatif sur le projet de concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse
- rapport de la commission interparlementaire d'examen (CIP)
- avis de droit relatif aux conséquences de la non-adhésion d'un canton au CJA et à la CORJA et/ou de retard dans l'entrée en vigueur d'une loi cantonale d'application de la LJAr, en particulier quant à la distribution des bénéfices issus des jeux de grande envergure

5. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET CONCERNANT L'ADHESION A LA CONVENTION ROMANDE SUR LES JEUX D'ARGENT (CORJA)

5.1 Processus d'élaboration de la Convention romande sur les jeux d'argent

Le projet de CORJA a été élaboré sur mandat de la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ) par un groupe de travail piloté par M. le Conseiller d'Etat Jean-Nathanaël Karakash (NE) comprenant des représentants des différentes parties prenantes. Le groupe de travail s'est également adjoint les compétences de Mme Clémence Grisel, professeure associée de Droit public à l'Université de Fribourg.

Le projet de CORJA a été envoyé en consultation auprès des gouvernements cantonaux romands fin 2018. Suite à cette consultation, des échanges ont également eu lieu avec la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) pour assurer la coordination avec celle-ci sur les questions de prévention.

Durant le premier semestre 2019, la CRLJ a affiné son projet et, en mai 2019, a lancé une consultation interparlementaire au BIC. Celui-ci a constitué une commission interparlementaire (CIP) composée de 7 membres par canton, présidée par le député genevois Raymond Wicky, qui a siégé dans les locaux du Grand Conseil vaudois les 2 septembre et 3 octobre 2019.

Le rapport de la commission interparlementaire a permis à la CRLJ de finaliser ce projet de convention en y intégrant les demandes parlementaires, conformément à la CoParl.

5.2 Contexte de la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

Certaines compétences sont confiées aux cantons par la LJA, sans être pour autant réglées dans le CJA. Les cantons doivent donc légiférer sur ces cas. Les gouvernements des cantons romands proposent de réglementer un certain nombre de ces points à un niveau intercantonal.

Ainsi, dans le prolongement de la 9ème convention relative à la Loterie Romande, du 18 novembre 2005, les cantons romands désirent régler la question de l'exploitation exclusive par la Loterie Romande des jeux de loterie sur leurs territoires ainsi qu'harmoniser la procédure et les critères relatifs à l'attribution des contributions aux bénéficiaires.

Dès lors, la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) est destinée à remplacer l'actuelle Convention relative à la Loterie Romande (2005).

Cette nouvelle Convention a pour but :

- a. de convenir d'une position commune en matière de jeux de grande envergure ;
- b. de définir la coordination et l'harmonisation des pratiques ainsi que la coopération entre les cantons romands concernant les jeux de petites loteries (Lotos de Campagne, tombolas) et des tournois de poker hors casinos ;
- c. régler la question de l'exploitation exclusive par la Loterie Romande des jeux de loterie et de paris sportifs sur le territoire des six cantons romands ;
- d. de créer et organiser la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) ;
- e. d'harmoniser la procédure et les critères relatifs à la distribution des bénéfices aux projets d'utilité publique (social, culture, éducation, environnement, etc.) ;
- f. de définir les modalités et les règles d'attribution des bénéfices, conformément aux exigences de la LJA qui prévoit que ces points soient réglés dans une base légale ;
- g. d'instituer une commission interparlementaire afin de contrôler les organes intercantonaux institués par ladite convention.

5.2.1 Petites loteries et tournois de poker hors casino (Art. 1 let. b)

Au niveau des petites loteries et des tournois de poker hors casino, la convention préserve l'autonomie cantonale pour tenir compte des réalités et des pratiques locales tout en introduisant la nécessité d'une coopération. Elle garantit la coordination et la coopération entre les Cantons afin d'assurer que le respect de la diversité locale ne se fasse pas au détriment de l'intérêt général (tourisme de jeu).

5.2.2 Désignation de l'exploitante exclusive de jeux de loterie et de paris sportifs (Art. 1 let. c)

Conformément au droit supérieur (LJA et CJA), la CORJA désigne la Loterie Romande comme exploitante exclusive des loteries et paris sportifs sur le territoire des six cantons romands. Elle confirme ainsi le modèle en vigueur qui garantit des bénéfices importants, exclusivement destinés à soutenir des projets d'utilité publique. Le régime d'exclusivité permet également de contrôler la demande en jeux d'argent et de limiter les effets indésirables liés au jeu excessif.

5.2.3 Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) (Art. 1, let. d)

La Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) est l'organe suprême de la CORJA. Elle se compose d'un représentant du gouvernement de chacun des six cantons romands (elle remplace l'actuelle CRLJ).

Ses missions consistent à :

- définir les positions communes des cantons romands en matière de jeux de loterie et de paris sportifs ;
- coordonner les politiques des cantons romands en matière de jeux de petite envergure, de lutte contre le jeu des mineurs et de prévention contre le jeu excessif ;
- assurer une coordination politique et stratégique avec la Loterie Romande ;
- proposer les représentants des cantons romands au comité de la Conférence spécialisée suisse des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA), au Tribunal sur les jeux d'argent ainsi qu'à la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSSES) ;
- définir tous les 4 ans, la part des bénéfices de la Loterie Romande attribuée à la Fédération suisse des courses de chevaux.

5.2.4 Financement de la prévention dans les cantons romands

La CORJA régleme l'utilisation de la part «prévention» de la redevance annuelle prélevée auprès de la Loterie Romande, soit 0,5 % du produit brut des jeux annuel - 2 millions de francs par an. Cette redevance est destinée notamment à financer les programmes cantonaux de recherche et de prévention.

Ainsi, l'utilisation de cette redevance est entièrement déléguée à la Conférence spécialisée compétente en matière sanitaire (aujourd'hui la CLASS) qui en détermine et contrôle toutes les modalités d'utilisation.

5.2.5 Répartition des bénéfices destinés à des buts d'utilité publique (Art. 1, let. e et Art. 1, let. f)

La CORJA maintient le principe actuel qui prévoit une répartition des bénéfices en fonction de la population de chaque canton et du produit brut des jeux dans chaque canton.

Concernant la répartition des bénéfices, les dispositions de la CORJA correspondent, dans une large mesure, à la pratique actuelle des cantons romands. Ainsi, les cantons ont l'obligation d'affecter l'intégralité des bénéfices nets des loteries et paris sportifs à l'utilité publique (art. 125 LJAr).

Les cantons légifèrent sur la procédure et les organes chargés de la répartition des fonds, ainsi que sur les critères que ces organes sont tenus de respecter pour l'attribution des contributions.

Toutefois, dans le respect des organisations cantonales existantes, les cantons romands ont choisi de réglementer ces différentes questions à un niveau intercantonal.

Répartition des bénéfices par canton

La répartition des bénéfices se fait dans un premier temps en fonction de la population de chaque canton et dans un deuxième temps en fonction du produit brut des jeux dans chaque canton.

Répartition des bénéfices par organe de répartition

La CORJA prévoit la création d'un minimum de deux organes de répartition indépendants dans chaque canton (un pour le sport ; l'autre pour l'action sociale, la culture, l'éducation, la recherche, le patrimoine, l'environnement, etc.). Conformément aux nouveaux statuts de la Loterie Romande, le montant qui revient aux cantons doit être obligatoirement divisé en deux masses distinctes dans les proportions suivantes : 15% pour l'organe lié au sport, 85% pour le deuxième organe.

Les critères d'attribution de l'ensemble des organes de répartition sont notamment les suivants (art. 21 CORJA) :

- obligation d'impact du projet en termes d'utilité publique ;
- appréciation qualitative du projet ;
- capacité de l'association à assurer sa réalisation ;
- situation financière de l'association.

5.2.6 Contrôle par la commission interparlementaire (Art. 1, let. g)

Aucun des organes intercantonaux institués par la Convention romande n'est en charge de fournir des prestations ou ne dispose d'un budget. Ainsi, un contrôle interparlementaire de gestion au sens de la CoParl s'avère inenvisageable.

Afin de pallier cela ainsi que de répondre au besoin de haute surveillance parlementaire directe exprimé par la commission interparlementaire, la CORJA institue une "commission de contrôle interparlementaire" (en lieu et place d'une commission de contrôle de gestion). En conséquence, ce contrôle se fera d'un point de vue stratégique et non opérationnel. Cette commission sera en charge de surveiller les orientations politiques défendues par les membres de la CRJA ainsi que la mise en œuvre de la coordination des politiques en matière de jeux de petite envergure et de mesures de protection des mineurs et de la population.

Le contrôle interparlementaire s'exercera sur l'ensemble des organes intercantonaux institués par la CORJA, à savoir:

- la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) ;
- la Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition (CPOR) ;
- la Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition du sport (CPORS).

L'institution de cette commission de contrôle interparlementaire fournit par ailleurs l'opportunité de combler une lacune de contrôle observée au niveau de la CJA et mise en exergue par plusieurs avis de droit : l'absence d'instrument de contrôle parlementaire sur l'activité des juges au tribunal des jeux d'argent.

Cette commission de contrôle, proposée par la CoParl, permet de combler une lacune sur l'activité des juges au tribunal des jeux d'argent, mais également au niveau des tâches exécutives déléguées aux différents organes. Elle joue un rôle préventif nécessaire à une telle structure.

L'institution d'une commission de contrôle interparlementaire fournit donc aux cantons romands la possibilité de partager le rôle de surveillance sur l'activité des juges au tribunal des jeux d'argent. En effet, dans la CJA, cette surveillance est assurée par la conférence spécialisée chargée des jeux d'argent (CSJA), à laquelle le tribunal adresse chaque année un rapport et ses comptes (art. 5, let. f CJA). La CORJA implique les parlements romands dans cette surveillance en confiant à la commission interparlementaire la tâche d'examiner ledit rapport et en lui permettant d'adresser des remarques à ce propos à la CRJA. Cette option permet donc de renoncer à la proposition alternative émise en commission interparlementaire, à savoir de ne désigner pour siéger dans ce tribunal que des juges cantonaux en exercice.

6. CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

6.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Adoption d'une nouvelle loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent présentée dans le présent exposé des motifs.

6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

6.4 Personnel

Néant.

6.5 Communes

Néant.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

6.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

6.10 Incidences informatiques

Néant.

6.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.12 Simplifications administratives

Néant.

6.13 Protection des données

Néant.

7. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le **projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer, au nom du Canton de Vaud, à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA).**

Annexe :

- texte de la Convention romande sur les jeux d'argent
- rapport explicatif de la Convention romande sur les jeux d'argent
- lettre de la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux
- rapport de la commission interparlementaire d'examen (CIP)
- avis de droit relatif aux conséquences de la non-adhésion d'un canton au CJA et à la CORJA et/ou de retard dans l'entrée en vigueur d'une loi cantonale d'application de la LJAr, en particulier quant à la distribution des bénéfices issus des jeux de grande envergure

8. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI CANTONALE D'APPLICATION DE LA LOI FEDERALE SUR LES JEUX D'ARGENT

8.1 Contexte de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent

L'adoption, par les cantons, d'une loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr) est la dernière étape d'un processus de révision législative initié courant 2019.

Chaque canton doit donc se doter d'une loi cantonale d'application de la LJAr, qui doit notamment réglementer les points suivants :

- la politique et l'organisation des jeux de petite envergure ;
- les diverses règles générales découlant de la LJAr (procédure, dispositions pénales, taxes etc.) ;
- les organes de répartition du bénéfice net résiduel de la Loterie Romande.

Afin de soutenir les cantons dans l'élaboration de cette loi, la CRLJ a mis sur pied, en 2019, un groupe de travail en charge de préparer le chantier législatif au niveau cantonal. Ainsi, un canevas commun de loi d'application a été validé par la CRLJ en septembre 2019. Le but est de favoriser l'harmonisation des pratiques au niveau des six cantons romands, pour éviter notamment le risque de « tourisme intercantonal des jeux ».

Ce canevas comprend notamment :

- des règles communes en matière de petites loteries et tombolas ;
- l'autorisation exigée pour les tombolas dès 10'000 francs de mises totales ;
- les Poker hors des casinos :
 - o interdiction aux mineurs de moins de 18 ans révolus ;
 - o distinction entre tournois occasionnels / tournois réguliers (plus de 12 par an) ;
 - o exigences renforcées en matière de lutte contre la dépendance et le jeu illégal pour les tournois réguliers.

La forme légale et la surveillance des organes de répartition doivent aussi être réglées au plan cantonal, dans une base légale au sens matériel, notamment sous forme de règlement.

8.2 Processus d'élaboration de la loi cantonale d'application de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent

Sur cette base, le Département de l'économie, de l'innovation et du sport a élaboré un projet de loi cantonale d'application de la LJAr. En mars 2020, une pré-consultation a été organisée auprès de la CRLJ, de la Police Cantonale et des acteurs de la redistribution des bénéfices cantonaux impactés par cette nouvelle loi. Celle-ci a débouché sur des changements mineurs afin de parfaire la cohérence de la loi avec l'ensemble législatif et dans le but de faciliter la compréhension des articles.

Durant les mois de juillet et août 2020, une consultation portant cette fois sur les exposés des motifs et projets de décret relatifs à l'adhésion au CJA et à la CORJA, ainsi que sur l'exposé des motifs et projet de loi cantonale d'application de la LJAr a été menée, cette fois-ci de manière élargie.

Trois remarques principales ressortent de cette consultation :

- le maintien et la précision des définitions de lotos et tombolas ;
- la possible création d'une exception concernant l'autorisation de paris sportifs locaux pour l'hippodrome d'Avenches ;
- la désignation du Conseil d'Etat comme 3^{ème} organe de répartition à hauteur maximum de 30% des bénéfices de la Loterie Romande ;

Le reste des remarques est essentiellement de nature formelle.

S'agissant de la précision, dans le projet de loi, sur les notions de lotos et de tombolas, la Loterie Romande a fait part d'une demande de modification afin que ce type de petites loteries soient accessibles à l'ensemble des structures à but non lucratif et non pas seulement aux associations. La Comlot a pour sa part demandé la suppression de ces deux définitions au motif qu'elles ne figurent pas dans la loi fédérale. Au terme d'une analyse comparative, en particulier avec le projet de loi fribourgeoise, et sur recommandations de la Direction des affaires juridiques (DAJ), il a été décidé de maintenir uniquement la définition de lotos ; la définition des tombolas étant, pour sa part, déjà présente dans la loi fédérale. La définition de lotos a été néanmoins révisée afin prendre en considération la demande de modification formulée par la Loterie Romande.

Concernant l'hippodrome d'Avenches, la Loterie Romande a déjà manifesté le souhait que les paris sportifs locaux en ce lieu soient autorisés. Suite aux déterminations de la DAJ, Cette demande semble compatible avec

les exigences posées par le projet pour les autorisations exceptionnelles de paris sportifs locaux et le Conseil d'Etat statuera sur la demande correspondante dès l'adoption de la nouvelle loi.

Enfin, s'agissant de la désignation du Conseil d'Etat comme 3^{ème} organe de répartition du bénéfice net résiduel de la Loterie Romande, les milieux culturels ont fait part de leurs inquiétudes quant à une potentielle perte d'une partie des contributions pour leur domaine. Dans les faits, suite à la révision de la LJAr, la part totale des bénéfices nets résiduels qui seront affectés à des buts d'utilité publique dans le canton de Vaud, et notamment à la culture, va proportionnellement augmenter. Pour rappel, le prélèvement d'une taxe vaudoise sur les jeux d'argent étant désormais exclu, le montant correspondant à cette taxe sera désormais redistribué à des projets à buts d'utilité publique; la création d'un troisième organe de redistribution n'aura ainsi pas pour effet d'amoindrir la part dudit bénéfice actuellement allouée aux deux organes de redistribution existants, mais bien de permettre à l'Etat de soutenir dans une plus large mesure des projets d'intérêt public à haute valeur ajoutée dans différents domaines. Ni les attributions, ni le fonctionnement de la Fondation Fonds du sport vaudois (FFSV) et de la Fondation d'aide sociale et culturelle (FASC) ne sont donc remis en question. .

8.3 Compétences concernant les autorisations de jeux de petite envergure

Le projet de loi cantonale d'application maintient les compétences communales concernant l'octroi et le retrait d'autorisation en matière de lotos et tombolas et les compétences cantonales pour toute autre forme de jeu de petite envergure. Par toute autre forme de jeux de petite envergure, on entend les loteries, les paris sportifs et les petits tournois de poker.

Ce maintien des compétences se justifie pour les motifs suivants:

- Les jeux de petite envergure ne comprennent pas que les loteries, mais également les paris sportifs et les petits tournois de poker. Or, pour les petits tournois de poker, il est nécessaire d'avoir une application uniforme au niveau cantonal des mesures adoptées de manière concertée entre les différents cantons romands.
- Les petites loteries (valeur d'émission inférieure à CHF 100'000.-) ont toujours été gérées au niveau cantonal. Cela représente environ 300 à 400 autorisations par an.

8.4 Répartition du bénéfice net de la Loterie Romande

8.4.1 Répartition actuelle par la Loterie Romande pour le Canton de Vaud

Le système actuel de répartition issue de la vente des jeux d'argent pour le canton de Vaud, prévalant jusqu'au 31 décembre 2020, est un système comprenant deux volets distincts que sont :

- D'une part, une taxe vaudoise de 6% sur le chiffre d'affaires et le revenu brut des jeux vaudois versée au budget ordinaire de l'Etat à l'exception d'un cinquième du montant reversé au Fonds de la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée.
- D'autre part, les bénéfices nets d'exploitation de la Loterie Romande attribués au Canton de Vaud et reversés aux deux commissions de répartition vaudoises (FFSV pour le sport et FASC pour les autres domaines) qui ont pour mission d'attribuer ces montants à des institutions d'utilité publique profitant au canton.

De plus, selon l'article 42 des statuts de la Loterie Romande valable jusqu'à l'entrée en vigueur de la CORJA:

Le bénéfice net résultant des comptes annuels est partagé en deux masses :

- a. une masse, fixée par l'assemblée générale sur proposition du conseil d'administration, mais n'excédant pas 1/6^{ème} du bénéfice, est affecté au soutien du sport dans les cantons et au niveau suisse, en tenant compte des engagements de la Société ;
- b. le solde du bénéfice.

Ces deux masses sont mises à disposition des organes cantonaux de répartition selon les règles prévues dans la Convention relative à la Loterie Romande.

Le tableau ci-dessous, produit par la Loterie Romande, montre la répartition des montants pour 2019 de la taxe vaudoise et des bénéfices nets d'exploitation dans le Canton de Vaud ainsi que leur affectation.

Système actuel de répartition de la taxe vaudoise et des bénéfices nets d'exploitation de la Loterie Romande pour le Canton de Vaud (chiffres 2019)

Source	Entité	Montant	Affectation des contributions
Bénéfices Loterie Romande		224'344'456 CHF	
Part totale vaudoise		78'349'347 CHF	
Taxe vaudoise de 6% sur CA Vaud et RBJ Vaud	Etat de Vaud	21'322'220 CHF	- 4/5 ^{ème} au budget ordinaire de l'Etat - 1/5 ^{ème} au Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée (selon art. 4 LVLLP)
Bénéfices nets d'exploitation	Fondation Fonds du sport vaudois (FFSV)	9'621'850 CHF	Au domaine du sport
Bénéfices nets d'exploitation	Fondation d'aide sociale et culturelle (FASC)	47'405'277 CHF	Aux autres domaines de l'utilité publique, ainsi qu'au sport handicap

N.B : un décalage existe entre les périodes comptables de la Loterie Romande et des Organes de répartition car le bénéfice d'une année civile de la Loterie Romande est redistribué l'année suivante, du 1er juillet au 30 juin.

8.4.2 Modification législative de la redistribution des bénéfices

Alors qu'auparavant, les cantons avaient la possibilité d'instaurer une taxe cantonale sur les revenus bruts de la Loterie Romande, l'application de l'article 125 de la LJAr n'autorise désormais plus la perception d'une telle taxe sur les loteries et les paris professionnels par les cantons.

Suite à cette modification, la part vaudoise du bénéfice de la Loterie Romande restera pratiquement inchangée ; en revanche, la part à redistribuer à des projets ayant des buts d'utilité publique augmentera en conséquence d'environ 20 millions de francs suisses dans le canton de Vaud.

Selon l'article 8 de la CORJA, la part vaudoise du bénéfice de la Loterie Romande pourra ensuite être distribuée en deux ou trois masses :

- chaque canton devra se doter d'au minimum un organe de répartition pour les contributions destinées au domaine du sport ainsi que d'un organe pour les autres domaines de l'utilité publique, ainsi que le sport handicap ;
- une partie des contributions, limitée à 30% du bénéfice à répartir, pourra être attribuée directement par le Conseil d'Etat ou par un service de l'Etat, en précisant qu'est exclu l'affectation de ces sommes à des tâches incombant aux pouvoirs publics ou à compenser durablement des baisses de subventions.

L'ensemble de ces parties devront, dans tous les cas, être redistribuées à des buts d'utilité publique dans un cadre conforme à la LJAr, à la législation cantonale et dans le respect de la CORJA, notamment l'art. 17.

8.4.3 Répartition future du bénéfice net résiduel de la Loterie Romande dans le canton de Vaud

Afin d'adapter ses statuts à la nouvelle loi fédérale en vigueur, au Concordat intercantonal et à la Convention romande, la Loterie Romande a adopté, au début de l'année 2020, de nouveaux statuts.

Ainsi, l'article 41 sur la répartition du bénéfice net stipule :

¹ Le bénéfice net de la Société, calculé conformément à l'art. 125 al. 2 LJAr, est réparti selon les règles suivantes :

- a) le bénéfice net est diminué de façon précipitaire des contributions allouées d'une part à la Fondation Suisse pour l'encouragement du sport (FSES) selon l'art. 34 du Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (ci-après CJA) et d'autre part à la Fédération suisse des courses de chevaux selon l'art. 6. let. j CORJA ;
- b) le bénéfice net résiduel (ci-après BNR) est réparti entre les Cantons romands en fonction de leur population (base dernier recensement fédéral) et du Produit brut des jeux (PBJ) réalisé sur leur territoire respectif selon l'art. 16 CORJA.

² Conformément à l'art. 8 al. 1. CORJA, chacun des Cantons romands partage sa part du BNR en deux ou trois masses :

- a) si cette possibilité est utilisée, le Conseil d'Etat de chaque Canton romand décide tout d'abord, tous les quatre ans, de la part du BNR allouée à l'entité désignée pour répartir 30 % (trente pourcent) au maximum de sa part du bénéfice net, Conseil d'Etat ou service de l'Etat ;
- b) le montant du BNR restant à disposition est partagé en deux masses qui sont allouées dans les proportions suivantes à :
 - 1 : 15 % (quinze pourcent) pour l'organe de répartition pour les contributions destinées au domaine du sport cantonal ;
 - 2 : 85 % (huitante-cinq pourcent) pour l'organe de répartition pour les contributions destinées aux autres domaines de l'utilité publique ainsi qu'au sport handicap.

Parallèlement, et en accord avec les nouvelles dispositions mentionnées à l'article 8 de la CORJA, le Conseil d'Etat souhaite pouvoir attribuer une partie des contributions, limitée à maximum 30% du bénéfice, au profit de projets d'utilité publique.

Cette part des contributions attribuée par le Conseil d'Etat se substituant à la taxe aujourd'hui en vigueur, elle n'affectera proportionnellement pas, ou selon le taux d'intervention peu, les montants actuellement attribués à la FASC et au FFSV. En aucun cas la volonté du Conseil d'Etat n'est de léser la FASC et le FFSV bien au contraire. Elle veillera ainsi à ce que ces commissions ne soient pas préétablies.

De plus, cette part de la contribution sera redistribuée dans un cadre conforme à la LJAr, à la législation cantonale et dans le respect de la CORJA, notamment l'article 17. Ce dernier article stipule que, conformément à l'article 125 de la LJAr, les bénéfices de la Loterie Romande ne peuvent être affectés qu'à des buts d'utilité publique tels que l'action sociale, les personnes âgées, la santé, le handicap, la jeunesse, l'éducation, la formation et la recherche, la culture, la conservation du patrimoine, l'environnement et le sport. Les bénéfices peuvent également être dévolus aux domaines de la promotion, du tourisme et du développement pour autant que les activités à soutenir soient de nature culturelle, éducative ou promotionnelle, ainsi qu'au domaine de l'aide humanitaire et de la promotion des droits humains, prioritairement pour les activités déployées en Suisse.

Comme mentionné auparavant, en aucun cas cette partie du bénéfice net résiduel ne pourra être utilisée pour compenser durablement un désengagement des pouvoirs publics ou à l'exécution d'obligations légales.

L'affectation des montants relèvera alors de la compétence du Conseil d'Etat et sera régit au travers du règlement sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R. RepLo ; BLV 935.53.2) au même titre que les deux autres organes de répartition.

La répartition d'une partie du bénéfice net résiduel par le Conseil d'Etat poursuit plusieurs objectifs que sont :

- assurer le maintien de la contribution au Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée, contribution qui n'est pas possible au travers de la FASC, permettant le soutien à des projets novateurs, notamment dans les domaines sociaux, culturels et sportifs ;
- soutenir des projets d'intérêts publics dont le financement ne relève pas d'une obligation légale de la part de l'Etat (ex. musées non cantonaux, projets pilotes dans le domaine de l'éducation et de la

recherche, projets de grande envergure dans le domaine du tourisme, notamment liés à la diversification quatre saisons, etc.).

En conséquence, et conformément à l'article 41 alinéa 2 des statuts de la Loterie Romande, la FASC et le FFSV se partageraient alors le solde du bénéfice net résiduel, à hauteur respectivement de 85% et 15% du montant restant.

Le tableau ci-dessous représente la répartition du bénéfice net résiduel entre les trois organes de répartition selon la part du bénéfice attribuée par le Conseil d'Etat à des buts d'utilité publique. Il se fonde sur les simulations fournies par la Loterie Romande à partir des chiffres 2019.

Simulation de la répartition du bénéfice net résiduel de la Loterie Romande

Canton de Vaud (chiffres 2019)

Part du bénéfice net résiduel	Entité	Montant (part de l'Etat de Vaud = 20%)	Montant (part de l'Etat de Vaud = 25%)	Montant (part de l'Etat de Vaud = 30%)	Affectation des contributions
Bénéfices Loterie Romande		224'344'456 CHF			
Part Fondation Suisse pour l'encouragement du sport (FSES)		13'312'750 CHF			
Part Fédération suisse des courses de chevaux		3'387'000 CHF			
Solde à distribuer entre les Cantons romands		207'644'706 CHF			
Bénéfice net résiduel (BNR) pour le canton de Vaud après nouvelle affectation selon art. 41 al. 1 des statuts LoRo		77'202'302 CHF			
Part du BNR	Etat de Vaud	15'440'460 CHF	19'300'575 CHF	23'160'691 CHF	buts d'utilité publique
BNR restant à disposition		61'761'841 CHF	57'901'726 CHF	54'041'611 CHF	buts d'utilité publique
15% du BNR restant	FFSV	9'264'276 CHF	8'685'259 CHF	8'106'242 CHF	domaine du sport
85% du BNR restant	FASC	52'497'565 CHF	49'216'467 CHF	45'935'370 CHF	autres domaines de l'utilité publique et le sport handicap

Les simulations présentées ci-dessous montrent qu'il est possible qu'une part du bénéfice net résiduel de la Loterie Romande puisse être affectée à un fonds dont l'usage serait réservé au Conseil d'Etat au sens de l'art. 8, al. 1 CORJA, sans préjudice des commissions de répartition existantes.

Pour garantir cela, il conviendrait d'envisager une disposition dans le règlement sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R. RepLo ; BLV 935.53.2) permettant au Conseil d'Etat de reverser, si nécessaire, tout ou partie de la part du bénéfice net résiduel qui lui sera alloué.

Les modalités liées à ce nouvel organe restent à présent à définir et une adaptation du R. RepLo est nécessaire afin de définir les modalités de répartition du bénéfice net résiduel de la Loterie Romande.

9. COMMENTAIRE PAR ARTICLE

9.1 Chapitre I – Dispositions générales :

Article 1 – But et objet

Cette disposition définit le champ d'application de la loi. L'alinéa 1 rappelle que la loi comprend les dispositions d'application des différents textes de rang fédéral (LJAr et OJAr) et de rang intercantonal (CJA et CORJA).

L'alinéa 2 détaille les domaines dans lesquels le canton a une compétence résiduelle par rapport au droit fédéral et intercantonal qui épuise la matière en matière de jeux d'argent.

L'alinéa 3 reprend la formule désormais usuelle en matière de désignation des personnes, statuts, fonctions ou professions.

Article 2 – Définitions

Il est renvoyé aux définitions de la LJAr (art. 3, lettres e et f) et de l'OJAr (art. 37 à 40), de manière à éviter des définitions incomplètes, partielles ou contradictoires avec le droit fédéral.

Les lotos entrent dans la catégorie des jeux de petite envergure et demeurent dans ce sens placés dans la compétence cantonale. Largement pratiqués en terre vaudoise, ils ne sont pas, sur le principe, remis en question. Conformément à l'article 129 al. 1 LJAr, leur exploitant, tout comme les exploitants d'autres formes de petite loterie, ne devra pas se soumettre à l'affectation intégrale de ses bénéfices à des buts d'utilité publique pour autant qu'il ne poursuive pas de but économique (ce sera généralement le cas par exemple pour une association). Dans une telle hypothèse, ces exploitants pourront comme aujourd'hui utiliser les bénéfices réalisés pour leurs propres besoins. Reste que des conditions contraignantes imposées par le droit fédéral impliqueront une modification substantielle des pratiques actuelles.

Il est enfin important d'évoquer dans ce contexte la notion de tombola. En application des articles 41, al. 3 LJAr et 40 OJAr, on entend par tombola : « les petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, lorsque l'émission, le tirage des billets et la distribution des lots sont en corrélation directe avec la réunion récréative et que la somme totale maximale des mises est peu élevée. » Le montant de la mise maximale est fixé à CHF 10'000.- à l'article 9, alinéa 5 du présent projet de loi.

Cette offre de jeu d'argent correspond elle aussi à une forme de petite loterie. Elle s'en distingue néanmoins et peut de ce fait échapper à un régime d'autorisation, à partir du moment où elle est proposée à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, une somme maximale de mises peu élevée et pour autant que l'ensemble des opérations se déroule dans le cadre de la réunion, soit la vente et le tirage de billets avec distribution directe des lots (cf. art. 41 al. 2 LJAr *cum* art. 10 OJAr). On songe ici à une société qui, lors de son assemblée générale, mettrait sur pied une vente de billets auprès des personnes membres ou invitées, avec l'objectif de couvrir les frais de la manifestation.

L'émergence d'une scène de poker légale en Suisse répond à l'évidence à un intérêt social. Il faut dire que la pratique du poker hors maisons de jeu est interdite depuis le 20 mai 2010 consécutivement à un arrêt du Tribunal fédéral et que nombreux sont les adeptes de ce jeu dans l'attente d'une libéralisation. A l'instar de ce qu'elle prévoit pour d'autres formes de jeu, la nouvelle législation fédérale réintroduit un système d'autorisation pour des tournois aux mises modiques, tout en laissant aux cantons la faculté de les interdire.

Pour tenir compte du désintérêt des casinos à organiser ce type de jeux peu rémunérateurs et de l'intérêt exprimé par la population, les cantons romands se sont entendus pour admettre cette pratique tout en limitant les risques de jeu excessif ou illégal. De fait, deux catégories d'exploitants sont susceptibles de prendre possession du marché : des exploitants de tournois occasionnels, organisés de manière peu professionnelle et plutôt spontanée, et des exploitants ambitionnant la conduite de lieux spécifiquement dédiés au poker, économiquement disposés à donner une image positive de leur activité et donc clairement prêts à mettre en place toute une série de mesures visant notamment à combattre le jeu excessif.

Pour tenir compte de cette réalité, et en référence à l'article 39 al. 7 OJAr qui introduit le même genre de distinction, l'avant-projet formule explicitement les deux éventualités avec l'objectif d'imposer aux organisateurs d'au moins douze tournois par an et aux organisateurs gérant un tournoi dans un lieu abritant au moins douze tournois par an des conditions spécifiques.

9.2 Chapitre II – Organes d’application

9.2.1 Section I – Conseil d’Etat :

Article 3 – Conseil d’Etat :

Dès lors qu’en vertu de la nouvelle législation fédérale certaines compétences doivent être attribuées à une autorité cantonale, il revient au droit d’application de la désigner. Dans le cadre de sa compétence générale de Pouvoir exécutif, le Conseil d’Etat est en toute logique investi de cette charge. Cette dernière revêt un caractère général s’agissant de la surveillance, elle est plus spécifique s’agissant des maisons de jeu et de l’octroi des concessions.

9.2.2 Section II – Départements :

Article 4 – Compétences générales

L’exploitation de jeux d’argent constitue une activité réglementée qui ne bénéficie clairement pas de la liberté économique garantie par l’article 27 de la Constitution fédérale mais qui relève d’un régime légal très strict trouvant son fondement à l’article 106 de cette même Constitution. Comme pour bon nombre d’autres activités soumises à un système d’autorisation dicté par le droit fédéral ou cantonal, il revient au Département de l’économie, de l’innovation et du sport, qui est en charge de la Police cantonale du commerce, de garantir la bonne exécution des règles fédérales et cantonales correspondantes. Cette attribution correspond à la pratique actuellement en place. La continuité de cette pratique justifie qu’une exception soit maintenue pour la mise sur pied des lotos, forme particulière de petites loteries qui s’inscrit dans un contexte plus régional et qui est assimilable aux manifestations temporaires échappant pour les mêmes motifs à la sphère de compétences d’une autorité cantonale centralisée.

De plus, il est à noter que, selon article 6 de la CORJA, la Conférence romandes des membres de gouvernement concernés par les jeux d’argent (CRJA) sera en charge de coordonner les positions des cantons romands en matière de lutte et de prévention contre le jeu des mineurs et le jeu excessif, en tenant compte en particulier des recommandations de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire (aujourd’hui la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales – CLASS). Elle délèguera à cette dernière l’utilisation de la totalité de la part «prévention» de la redevance annuelle pour l’octroi de droits d’exploitation exclusifs (art. 66 CJA).

Article 5 – Compétence particulière

Dans un contexte très ciblé ayant trait à la procédure de levée de l’exclusion des individus soumis à une exclusion des maisons de jeu et des jeux de grande envergure en ligne au sens de l’article 80 LJAr, le nouveau droit fédéral (art. 81al. 3 LJAr) a souhaité qu’un spécialiste ou un service spécialisé reconnu par le canton soit impliqué. Le Département de la santé et de l’action sociale semble le mieux à même d’assurer cette mission. La disposition sert à asseoir cette compétence. Actuellement, cette mission est assurée par le Centre du jeu excessif.

9.2.3 Section III – Communes :

Article 6 – Lotos et tombolas :

Il est proposé de maintenir ici le système actuel qui confie aux communes la charge d’accorder les autorisations de lotos et de tombolas.

9.3 Chapitre III – Interdiction de jeux de grande et de petite envergure

Article 7 – Paris sportifs locaux :

L’exploitation de jeux de petite envergure est admise par l’art. 32 LJAr, l’autorité cantonale de surveillance et d’exécution devant délivrer l’autorisation correspondante. L’article 33 LJAr permet l’exploitation de paris sportifs de petite envergure à condition qu’ils soient exploités de façon sûre et transparente et qu’ils présentent un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d’argent.

L’article 35 LJAr précise en outre que le principe du totalisateur doit s’appliquer aux jeux organisés. Suivant en cela la position commune exprimée à l’échelon romand, l’avant-projet prévoit d’interdire cette catégorie de jeux, sous réserve d’exceptions spécifiques pouvant être autorisées par le Conseil d’Etat, par exemple en ce qui

concerne les courses de chevaux ayant lieu sur l'hippodrome d'Avenches (voir ci-dessous). L'emploi du verbe « pouvoir » souligne le très large pouvoir d'appréciation reconnu ici au Conseil d'Etat, le respect des critères prévus par la loi ne donnant pas droit à une autorisation.

Il convient de rappeler que les opérateurs de paris sportifs de grande envergure organisent déjà des paris sur les grands championnats nationaux des sports les plus populaires. Les petits paris ne pourraient donc porter que sur des compétitions de dimension inférieure et amateur ou sur des sports moins populaires ou peu médiatisés. Par ailleurs, même si le risque de manipulation des compétitions sportives est réduit du fait de l'exigence du totalisateur par rapport aux jeux à cotes fixes, le risque de manipulation demeure. Enfin, toujours du fait de l'exigence de l'application du principe du totalisateur, mais également de la redistribution d'un minimum de 50% des enjeux sous forme de gains aux joueurs, l'attractivité d'une telle organisation est économiquement très faible pour des clubs qui bénéficient dans une mesure beaucoup plus large des contributions du fonds cantonal du sport provenant des paris sportifs de grande envergure.

Il convient par conséquent dans ce contexte de faire usage de la possibilité d'interdiction conférée aux cantons à l'article 41 alinéa 1 LJAr, tout en prévoyant une clause d'exception pour des événements particuliers comme une fête de lutte ou des joutes alpestres présentant un intérêt culturel ou patrimonial pour la région ainsi que, de façon plus pérenne, les courses de chevaux organisées sur l'hippodrome d'Avenches. Il est rappelé à ce titre que, l'Institut Equestre National Avenches (IENA) et l'hippodrome ont des caractéristiques structurelles et accueillent des compétitions qui ne trouvent pas d'égal sur sol vaudois. A l'avenir, il semble peu probable qu'une autre structure de ce type puisse être créée dans le canton de Vaud.

Article 8 – Jeux d'adresse :

Conformément à l'article 28 LJAr, les cantons ont la compétence d'interdire toutes les loteries, tous les paris sportifs, ou tous les jeux d'adresse (hors des casinos). Le présent projet de loi propose de maintenir l'interdiction des jeux d'adresse de grande envergure au sens de l'article 3, alinéa 1 lettres d et e (soit en l'occurrence les jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne) pratiquée dans le canton de Vaud depuis toujours. Sur le fond, l'interdiction de cette catégorie de jeux en dehors des maisons de jeu est liée au constat du taux relativement élevé de prévalence d'un jeu risqué, voire pathologique, dans cette catégorie de jeux. En effet, comme le relève la toute dernière étude sur le comportement en Suisse en matière de jeux de hasard, réalisée par l'Institut suisse de recherche sur la santé publique et les addictions (ISGF)¹, le taux de joueurs présentant un comportement de jeu risqué atteint près de 14% dans cette catégorie de jeux, ce qui est le taux le plus élevé après celui observé sur les plateformes Internet exploitées depuis l'étranger (22,1%). D'une manière générale, la prévalence de joueurs ayant un comportement risqué est environ trois fois supérieure dans cette catégorie de jeux, que dans les loteries traditionnelles.

Chapitre IV – Petites loteries

Article 9 – Conditions d'autorisation :

Les exigences fixées dans cette disposition sont le reflet du nouveau droit fédéral, lequel n'accorde dans ce contexte aux cantons que la faculté de prévoir des dispositions plus restrictives, voire d'interdiction.

S'agissant de l'alinéa 4, il se réfère à l'article 39 LJAr qui permet par analogie avec les jeux de grande envergure de limiter la durée de validité d'une autorisation d'exploiter une petite loterie. La durée proposée est fixée en l'occurrence à six mois, conformément à la proposition retenue sur le plan romand pour des motifs relevant de la sécurité des joueurs et de la transparence.

De manière concertée entre les différents cantons romands, la limite en dessous de laquelle une tombola n'est pas soumise à autorisation a été fixée à CHF 10'000.- (au lieu des CHF 50'000.- proposés par le droit fédéral). La limite fixée par le droit fédéral est en effet beaucoup trop élevée et rares sont les tombolas dont la somme total des mises dépasse CHF 50'000.-.

Article 10 – Requête :

Il convient de laisser au Conseil d'Etat le soin de définir, par voie réglementaire, les formes et modalités de la requête, en coordination avec les autres cantons romands, ceci afin de permettre une adaptation rapide de ces modalités, et une coordination sur ce point avec les autres cantons romands.

¹ Etude publiée en allemande et résumé en français disponibles en ligne sur le site internet de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) : <https://www.esbk.admin.ch/esbk/fr/home/aktuell/news/laufend/2019-10-08.html>

9.4 Chapitre V – Petits tournois de poker

Article 11 – Requête :

Pour les mêmes raisons que celles invoquées dans le commentaire de l'article 10, le Conseil d'Etat définira par voie réglementaire les formes et modalités de la requête.

Article 12 – Conditions générales d'autorisation

Les conditions énoncées dans cette disposition constituent un rappel des prescriptions fédérales applicables à l'ensemble des tournois de poker. Elles ne sont pas assorties d'obligations supplémentaires pour les tournois occasionnels dont les modalités de rétribution des exploitants ne permettent pas de dégager des ressources significatives. L'avant-projet renonce en particulier à interdire à ces exploitants et à leur personnel de participer aux tournois. Les tournois en question seront selon toute vraisemblance organisés par des associations d'amateurs pour lesquels une telle contrainte paraîtrait excessive.

Quant à la durée de l'autorisation, elle est limitée à six mois, comme elle l'est pour tous les jeux de petite envergure, conformément à l'article 37 al. 2 LJAr.

Article 13 – Conditions spécifiques pour les tournois réguliers

Les exigences supplémentaires imposées aux exploitants réguliers ont fait l'objet de discussions entre le groupe de travail de la CRLJ ayant planché sur le canevas de loi cantonale d'application de la LJAr et les spécialistes du Pokerverband, qui n'excluent du reste pas l'idée de mettre sur pied un système de licence comme c'est le cas dans le domaine du sport (par exemple SwissTennis). Ce système constituerait un moyen efficace pour les exploitants de répondre aux attentes des cantons. Un tel dispositif, à ce stade, n'a pas été rendu obligatoire. Il sied de relever qu'en raison du caractère novateur de cette législation et du manque d'information des autorités sur la réalité concrète que revêtira ce marché, la CORJA prévoit la possibilité d'instituer une commission consultative intercantonale en matière de poker, destinée à appuyer les autorités chargées de l'autorisation et de la surveillance des jeux dans le secteur du poker et à faire au besoin évoluer le cadre réglementaire en fonction des tendances. Des représentants des exploitants, des joueurs des milieux de la prévention et des autorités de poursuite pénale y seront, le cas échéant, intégrés.

Ces exigences supplémentaires visent notamment à assurer la sincérité du jeu, à éviter toute forme de manipulation, et à garantir que le personnel soit formé à la problématique du jeu excessif et du jeu illégal. Ces exigences comportent ainsi :

- l'interdiction pour l'exploitant et son personnel de participer aux tournois (lettre a) ;
- l'obligation de disposer d'un système de vidéo surveillance (lettre b) ;
- l'obligation de s'assurer que la partie soit dirigée par une personne qui ne soit pas en même temps un joueur (lettre c) ;
- l'obligation de garantir une formation régulière du personnel et notamment sous l'angle de la lutte contre le jeu excessif (lettre d) ;
- l'obligation de présenter un plan de mesure de lutte contre le jeu excessif et le jeu illégal (lettre e) ;
- l'obligation de connaître l'identité, l'âge et l'adresse de chaque joueur (lettre f) ;
- l'obligation de fournir à l'autorité un rapport statistique sur le jeu (lettre g) ;
- l'obligation de respecter les dispositions légales en matière de protection et traitement des données personnelles (lettre h).

Article 14 – Rapport et présentation des comptes

L'article 38 al. 2 LJAr prévoit l'application aux exploitants proposant au moins 24 petits tournois de poker par an des règles de présentation des comptes et de révision ordinairement applicables en matière de maisons de jeu et de jeux de grande envergure. Pour les exploitants plus modestes, la remise à l'autorité cantonale d'un décompte et des informations sur le déroulement du jeu sont jugés suffisants.

L'avant-projet est cependant plus restrictif et impose les modalités de contrôle les plus strictes à tous les exploitants de tournois réguliers, à l'exclusion des exploitants de tournois occasionnels.

Article 15 – Interdiction de participation des mineurs

Tant pour les tournois occasionnels que pour les tournois réguliers et quand bien même les jeux proposés entrent dans la sphère des jeux de petite envergure, l'avant-projet entend offrir une protection particulière aux mineurs en leur interdisant la pratique du poker. Une telle mesure ne se heurte pas au droit fédéral. Elle trouve son fondement dans la volonté de prévenir une dépendance précoce ou des problèmes de comportement.

9.5 Chapitre VI – Emoluments

Article 16 – Emoluments

Si le montant de l'émolument ne doit pas nécessairement figurer dans la loi, il convient par contre de prévoir dans une base légale au sens formel le principe même de la perception de l'émolument. S'agissant par ailleurs d'un émolument, il est rappelé que celui-ci doit respecter les principes définis par la jurisprudence du Tribunal fédéral d'équivalence des prestations et de couverture des frais. Ici aussi, il conviendra pour les cantons romands d'harmoniser leur pratique en matière d'émoluments.

Il convient que les émoluments perçus puissent être utilisés également pour le financement de la maintenance des outils informatiques destinés à la délivrance des autorisations.

9.6 Chapitre VII – Affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure

Article 17 – Commissions de répartition

Conformément aux articles 125 à 128 LJAr et à l'article 17 CORJA, les cantons veillent à l'affectation de l'intégralité des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif. Pour ce faire, les cantons ont l'obligation de mettre en place deux organes de répartition, l'un dédié au sport, l'autre en charge du reste des buts d'utilité publique.

Comme indiqué plus avant sous chiffre 8.4.3, en application de l'article 8, alinéa 1 CORJA, le Conseil d'Etat souhaite pouvoir attribuer une partie des contributions, limitée à 30% du bénéfice, au profit de projets d'utilité publique.

Cette part de la contribution serait alors redistribuée dans un cadre conforme à la LJAr, à la législation cantonale et dans le respect de la CORJA, notamment l'article 17.

L'article mentionné stipule à l'alinéa 1 que, conformément à l'article 125 de la LJAr, les bénéfices de la Loterie Romande ne peuvent être affectés qu'à des buts d'utilité publique notamment dans les domaines culture, social et sportif tels que l'action sociale, les personnes âgées, la santé, le handicap, la jeunesse, l'éducation, la formation et la recherche, la culture, la conservation du patrimoine, l'environnement et le sport. Les bénéfices peuvent également être dévolus aux domaines de la promotion, du tourisme et du développement pour autant que les activités à soutenir soient de nature culturelle, éducative ou promotionnelle, ainsi qu'au domaine de l'aide humanitaire et de la promotion des droits humains, prioritairement pour les activités déployées en Suisse.

9.7 Chapitre VIII - Protection des données

Articles 18 à 21:

Pour pouvoir valablement traiter des données personnelles, il convient de se doter d'une base légale formelle (art. 18 du projet), de définir à quelles conditions la transmission des données entre autorités sera possible (art. 19 du projet) et de fixer le cadre des dispositions d'exécution qui devront a minima figurer dans le règlement d'exécution de la loi (art. 20 du projet).

Il va de soi que les règles relatives au secret médical sont réservées et priment sur les présentes dispositions.

9.8 Chapitre IX – Surveillance

Article 22 – Dispositions générales

L'autorité qui a accordé une autorisation est également compétente pour surveiller les activités autorisées, en collaboration avec les polices cantonale et municipales (al. 1).

Le département en charge de la santé doit également pouvoir procéder aux contrôles lui permettant de vérifier la mise en œuvre des mesures de prévention contre le jeu excessif (al. 2).

En cas d'intervention de police, un rapport doit être établi et transmis à l'autorité en charge de la délivrance et du retrait des autorisations (al 3.).

Il convient également de préciser les moyens auxquels les autorités de surveillance peuvent faire appel dans l'accomplissement de leurs tâches (al 4.).

Article 23 – Obligation de collaborer

L'obligation de collaborer des exploitants de jeux de petite envergure est clairement rappelée. Cette obligation de collaborer comprend notamment l'obligation pour celui-ci de donner accès en tout temps à ses locaux ainsi qu'aux données récoltées aux autorités et agents chargés d'appliquer la loi et ses dispositions d'exécution.

En ce qui concerne l'accès aux locaux, il convient de rappeler que la même obligation existe pour les établissements de l'hôtellerie restauration en application de l'article art. 47 de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (LADB ; BLV 935.31) et pour les commerces soumis à autorisation en application de l'article 93 de la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE ; BLV 930.01).

9.9 Chapitre X – Mesures administratives

Article 24 – Fermeture pour défaut d'autorisation

Si un jeu d'argent est exploité sans autorisation, cela constitue un trouble à l'ordre public. En pareil cas, le seul moyen de rétablir l'ordre légal est de faire cesser immédiatement ledit jeu d'argent.

En cas de non-respect de cette mesure, l'autorité doit pouvoir ordonner la fermeture du local dans lequel se déroule cette activité, afin de la faire cesser.

Art. 25 – Retrait de l'autorisation

Pour rétablir une situation conforme au droit, il peut s'avérer nécessaire de retirer une autorisation de jeu accordée, pour les motifs indiqués à l'article 25, alinéa 1, lettre a à f du projet de loi. Il convient de pouvoir notamment retirer une autorisation lorsque l'ordre public l'exige (lettre a), lorsque les conditions d'octroi de l'autorisation ne sont plus remplies ou que celle-ci a été obtenue sur la base de fausses déclarations (lettres b et d), lorsque son titulaire ne s'est pas acquitté de ses émoluments (lettre c), ainsi qu'en cas de contravention grave ou répétées du titulaire de l'autorisation à ses obligations ou aux dispositions légales applicables à son activité (lettres e et f).

Art. 26 – Interdiction temporaire

En plus des sanctions figurant aux articles 24 et 25 précités, l'autorité pourra également, interdire pour une certaine durée l'exploitation de jeux de petite envergure.

9.10 Chapitre XI Dispositions finales

Article 27 – Abrogation :

Les dispositions de la LVLMJ et de la LVLLP sont abrogées avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale d'application de la LJAr.

Les questions de droit transitoire relatives aux autorisations en matière de jeux de petite envergure ainsi qu'à l'affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure sont réglées aux art. 144 s. LJAr.

Article 28 – Entrée en vigueur :

Les cantons se sont vu imposer un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la LJAr pour adapter leur législation cantonale au nouveau dispositif légal fédéral. La date d'entrée en vigueur de la loi cantonale d'application de la LJAr ne pourra donc pas être postérieure au 1^{er} janvier 2021.

10. CONSEQUENCES

10.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Adoption par le Conseil d'Etat d'un règlement sur la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu, ainsi que d'un règlement sur les organes de répartition des bénéfices des loteries de grande envergure.

Modification de l'article 52 de la loi sur les auberges et les débits de boisson (LADB ; BLV 935.31).

Modification de l'article 60 de la loi sur la protection des mineurs (LProMin ; BLV 850.41)

10.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Disparition de la taxe cantonale sur les loteries qui rapportait annuellement CHF 20 millions dévolus à la caisse générale de l'Etat. La création d'une 3^{ème} entité de répartition des bénéfices permettra quant à elle au Conseil d'Etat de redistribuer au maximum 30% du bénéfice net résiduel de la Loterie Romande à des buts d'utilité publique, à l'exclusion toutefois de l'exécution d'obligations légales de droit public (art. 125 LJAr).

10.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

10.4 Personnel

Néant.

10.5 Communes

Néant.

10.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

10.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

10.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

10.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

10.10 Incidences informatiques

Néant.

10.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

10.12 Simplifications administratives

Néant.

10.13 Protection des données

Néant.

11. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le **projet de loi d'application de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr ; RS 935.51)**.

Annexe :

- modèle de loi cantonale d'application
- rapport du groupe de travail intercantonal chargé de proposer les orientations harmonisées pour les législations cantonales d'application de la LJAr.

12. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 26 MARS 2002 SUR LES AUBERGES ET LES DEBITS DE BOISSONS (LADB ; BLV 935.31)

La création d'une nouvelle loi cantonale d'application sur les jeux d'argent implique l'adaptation du dispositif législatif. L'article 52 de la loi sur les auberges et les débits de boissons (LADB ; BLV 935.31) doit en conséquence être adapté.

13. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI

13.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

13.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

13.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

13.4 Personnel

Néant.

13.5 Communes

Néant.

13.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

13.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

13.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

13.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

13.10 Incidences informatiques

Néant.

13.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

13.12 Simplifications administratives

Néant.

13.13 Protection des données

Néant.

14. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le **projet de loi modifiant la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (LADB ; BLV 935.31)**.

15. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 4 MAI 2004 SUR LA PROTECTION DES MINEURS ((LPROMIN ; BLV 850.41))

15.1 Introduction

Le 1er janvier 1987, le Fonds de la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse a été constitué par la réunion du Fonds pour la protection de la jeunesse et du Fonds cantonal en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée. Ce Fonds est destiné au financement de dépenses visant la protection de la jeunesse.

La loi relative à la mise en vigueur, dans le canton de Vaud, de la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et paris professionnels (LVLLP) prévoyait, à son article 4, d'une part le paiement d'une taxe de 6 % du montant du billet de jeu et, d'autre part, le versement de la cinquième partie de cette taxe au Fonds de la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée. Cette taxe générerait une rentrée fiscale totale de l'ordre de 20 millions de francs par année, affectée à la caisse générale de l'Etat.

Conformément à la loi sur la protection des mineurs (LProMin), plus spécifiquement l'art. 60, et au règlement sur le Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée (RF-PJ ; BLV 850.41.5), l'alimentation du Fonds, administré par la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ ; anciennement Service de protection des mineurs, SPJ), s'est faite jusqu'à ce jour principalement (en dehors de quelques successions) par l'intermédiaire de la taxe vaudoise sur les loteries, ce qui représente un montant annuel d'environ CHF 4 millions. Les sommes prélevées sont versées à des institutions d'utilité publique pour enfants et adolescents ou servent à soutenir des activités de prévention en faveur de la jeunesse, notamment dans les domaines de l'information, de la formation et de la recherche. En règle générale, le prélèvement sur le Fonds assure un financement spécifique qui ne peut pas se réaliser par le budget de fonctionnement ordinaire, notamment pour certains projets en raison de leur caractère expérimental et novateur.

15.2 Loi fédérale sur les jeux d'argents

En raison de l'entrée en vigueur de la loi LJAr, le contexte juridique est modifié et la taxe vaudoise ne peut donc plus alimenter la caisse générale de l'Etat, privant ainsi le Fonds pour la protection de la jeunesse de sa source principale, voire exclusive, d'alimentation et mettant en péril un certain nombre de projets et d'actions menées dans l'intérêt des mineurs de notre Canton.

Il est donc nécessaire de pouvoir adapter la loi sur la protection des mineurs pour assurer d'autres sources d'alimentation du Fonds, et ce, afin de garantir la continuité du financement de dépenses visant à la protection de la jeunesse.

16. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE

Art. 60 LProMin

Alinéa 2 : il est proposé de modifier le libellé de cet alinéa qui prévoit que le Fonds soit alimenté par la cinquième partie du montant des taxes perçues par l'Etat sur les loteries, tombolas et lotos, dès lors que depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux d'argent, ces taxes ne peuvent plus être prélevées et, partant, ne pourront plus alimenter ledit Fonds.

Il s'agit toutefois de pouvoir garantir la continuité de l'alimentation du Fonds et de modifier cet alinéa en prévoyant que celui-ci soit notamment alimenté par d'autres sources, soit un versement éventuel de l'Etat, en principe au moyen de la part annuelle du bénéfice net résiduel des loteries dont il est prévu de confier la compétence d'attribution au Conseil d'Etat, ainsi que par les dons et les legs.

17. CONSEQUENCES

17.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Adaptation du règlement du 4 avril 2012 sur le Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée (RF-PJ ; BLV 850.41.5).

17.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Le financement du Fonds de la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse devra être assuré par une autre voie, soit en principe au moyen du dispositif de répartition d'une partie du bénéfice net résiduel par le Conseil d'Etat, ainsi que par toute autre source de dons.

17.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financiers et économique

Néant.

17.4 Personnel

Néant.

17.5 Communes

Néant.

17.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

17.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

17.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

17.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

17.10 Incidences informatiques

Néant.

17.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

17.12 Simplifications administratives

Néant.

17.13 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Néant.

17.14 Conséquences sur le budget d'investissement

Néant.

18. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le **projet de loi modifiant la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs**.

PROJET DE DÉCRET

relatif à l'adhésion du Canton de Vaud au Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

du 23 septembre 2020

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 106 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999

vu la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr)

vu l'ordonnance du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAr)

vu le Concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat de Vaud

décète

Art. 1

¹ Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom du Canton de Vaud, au Concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) du 20 mai 2019, reproduit en annexe au présent décret.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre b) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Annexes

1. Concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

Concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

Les cantons

vu

- les art. 48, 106 et 191b al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101; Cst.),
- la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (RS 935.51; loi sur les jeux d'argent; LJAr)

conviennent de ce qui suit:

Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

Le présent concordat régit:

- l'institution intercantonale en charge des jeux d'argent (ci-après: « l'institution intercantonale »), y compris le tribunal intercantonal des jeux d'argent (ci-après: « le tribunal des jeux d'argent »);
- l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution prévue à l'art. 105 LJAr (ci-après: « l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent; GESPA »);
- la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (ci-après: « la FSES »);
- l'octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure;
- la perception et l'utilisation de redevances pour le financement des charges liées aux jeux d'argent et à la lutte contre la dépendance au jeu.

Chapitre 2 Institution intercantonale en charge des jeux d'argent

SECTION 1: TACHES ET ORGANISATION

a) *En général*

Art. 2 Tâches de l'institution intercantonale

L'institution intercantonale:

- a. détermine, dans les limites du droit supérieur, la politique des cantons en matière de jeux de grande envergure et définit les conditions-cadres pour le secteur des jeux d'argent;
- b. assume la responsabilité des cantons qui ont la charge de la GESPA; elle exerce en particulier la surveillance administrative de la GESPA;
- c. met en place le tribunal des jeux d'argent;
- d. garantit l'utilisation transparente des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure en faveur du sport national; elle exerce en particulier la surveillance administrative de la FSES;
- e. est dépositaire du concordat.

Art. 3 Forme juridique, siège et organes

¹ L'institution intercantonale est une corporation de droit public. Son siège est à Berne.

² Les organes de l'institution intercantonale sont:

- a. la conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (ci-après: « la CSJA »);
- b. le comité;
- c. le tribunal des jeux d'argent;
- d. l'organe de révision.

b) *Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA)*

Art. 4 Composition

Chaque canton délègue un membre de son gouvernement à la CSJA.

Art. 5 Compétences de la CSJA

La CSJA:

- a. adopte des prises de position et des recommandations à l'attention des cantons dans le domaine de la politique des jeux d'argent;
- b. élit:
 - i. les membres du comité;
 - ii. l'organe de révision;
 - iii. les membres et la présidente ou le président du conseil de surveillance de la GESPA;
 - iv. les juges, les juges suppléantes ou suppléants ainsi que les juges extraordinaires du tribunal des jeux d'argent, de même que sa présidente ou son président;
 - v. les membres et la présidente ou le président du conseil de fondation de la FSES;
 - vi. les représentantes et représentants des autorités cantonales d'exécution et de la GESPA au sein de l'organe de coordination prévu aux art. 113 ss LJAr;
- c. désigne le ou les membre(s) des cantons au sein de la commission fédérale des maisons de jeu prévue aux art. 94 ss LJAr;
- d. édicte le règlement d'organisation;
- e. adopte:
 - i. le budget;
 - ii. le rapport annuel et les comptes annuels;
 - iii. le montant de la part « surveillance » de la redevance conformément à l'art. 67 al. 1;
 - iv. le mandat de prestations de la GESPA pour une période de 4 ans;
 - v. sur proposition de la GESPA, la contribution annuelle à la GESPA prélevée sur le produit de la redevance conformément à l'art. 67 al. 2;
 - vi. sur proposition de la FSES, le règlement de fondation de la FSES;
 - vii. sur proposition de la FSES, le montant destiné à l'encouragement du sport national pour une période de 4 ans, selon la procédure prévue à l'art. 34;
 - viii. sur proposition de la FSES, les priorités pour l'utilisation des fonds en faveur du sport national, pour une période de 4 ans;
 - ix. les modifications mineures du concordat selon la procédure simplifiée définie à l'art. 71 al. 3;
- f. approuve:
 - i. le règlement d'organisation de la GESPA;
 - ii. le règlement sur les émoluments de la GESPA;

- iii. le règlement sur les indemnités des membres du conseil de surveillance de la GESPA;
- iv. le rapport d'activité quadriennal de la GESPA;
- v. le règlement interne du tribunal des jeux d'argent;
- vi. le rapport annuel et les comptes spéciaux du tribunal des jeux d'argent;
- vii. le règlement sur les indemnités des membres du conseil de fondation de la FSES;
- viii. le rapport d'activité quadriennal de la FSES;
- g. prend connaissance:
 - i. du budget annuel de la GESPA;
 - ii. du rapport annuel et des comptes annuels de la GESPA;
 - iii. du rapport annuel et des comptes annuels de la FSES;
- h. exerce toutes les compétences de l'institution intercantonale qui ne sont pas attribuées à un autre de ses organes.

Art. 6 Procédure de décision de la CSJA

¹ La CSJA peut valablement délibérer lorsque la majorité de ses membres sont présents.

² Sont adoptés les objets qui recueillent le vote de la majorité des membres prenant part au vote. L'art. 34 et l'art. 71 al. 3 sont réservés.

³ En cas d'égalité, la voix de la présidente ou du président est prépondérante.

c) Comité

Art. 7 Composition du comité

¹ La CSJA élit en son sein cinq membres du comité. Au moins deux membres sont issu(e)s de la Suisse romande.

² Un(e) des membres romand(e)s en assure la présidence ou la vice-présidence.

³ La Conférence Romande des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CRJA) a un droit de proposition pour les membres issus de la Suisse romande.

Art. 8 Compétences

Le comité:

- a. prépare les décisions de la CSJA, soumet des propositions et exécute les décisions de la CSJA;

- b. représente l'institution intercantonale vis-à-vis de l'extérieur.

Art. 9 Procédure de décision

- ¹ Le comité peut valablement délibérer lorsque la majorité de ses membres sont présents.
- ² Sont adoptés les objets qui recueillent le vote de la majorité des membres prenant part au vote.
- ³ En cas d'égalité, la voix de la présidente ou du président est prépondérante.

Art. 10 Secrétariat

- ¹ Le comité dispose d'un secrétariat.
- ² Si du personnel est engagé, l'engagement de celui-ci est fondé sur le droit public. Le droit du personnel de la Confédération s'applique par analogie. Le règlement d'organisation peut contenir des dispositions qui y dérogent si les circonstances particulières et les tâches à accomplir l'exigent.

d) Tribunal des jeux d'argent

Art. 11 Composition, période de fonction et durée maximale des mandats

- ¹ Le tribunal des jeux d'argent se compose de cinq juges, dont deux issu(e)s de Suisse romande, deux de Suisse alémanique et un(e) de Suisse italienne.
- ² Font partie du tribunal des jeux d'argent trois juges suppléantes ou suppléants, dont deux issu(e)s de Suisse alémanique et un(e) de Suisse romande ou de Suisse italienne.
- ³ La période de fonction est de six ans. Les juges et les juges suppléantes ou suppléants sont rééligibles une fois. La période de fonction de juge suppléante ou suppléant n'est pas prise en compte pour déterminer la durée maximale du mandat d'un(e) juge.
- ⁴ La CSJA peut élire, sur demande du tribunal des jeux d'argent, des juges extraordinaires.
- a) si, par suite de la récusation de juges ordinaires ou de juges suppléantes ou suppléants, des débats valables ne peuvent avoir lieu autrement, ou
 - b) si le traitement d'un litige nécessite des connaissances spécialisées particulières dont les juges ordinaires ou les juges suppléantes ou suppléants ne disposent pas ; dans ce cas, le juge extraordinaire doit disposer des connaissances spécialisées correspondantes.

Art. 12 Compétences

En sa qualité d'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance, le tribunal des jeux d'argent connaît, avec plein pouvoir d'examen en fait et en droit, des recours contre les décisions des autres organisations instituées par le présent concordat ou de leurs organes.

Art. 13 Indépendance

Dans l'exercice de ses attributions judiciaires, le tribunal des jeux d'argent est indépendant et n'est soumis qu'à la loi.

Art. 14 Organisation et rapports

¹ Le tribunal des jeux d'argent édicte un règlement interne, qui doit être approuvé par la CSJA. Il y règle en particulier l'organisation, les compétences, les indemnités, le personnel et la communication de son activité.

² Si du personnel est engagé, l'engagement de celui-ci est fondé sur le droit public. Le droit du personnel de la Confédération est applicable par analogie. Le règlement interne peut contenir des dispositions qui y dérogent si les circonstances particulières et les tâches à accomplir l'exigent.

³ La procédure devant le tribunal des jeux d'argent est régie par la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32).

⁴ Le tribunal des jeux d'argent soumet chaque année à la CSJA un rapport annuel et des comptes spéciaux vérifiés par l'organe de révision de l'institution intercantonale.

e) *Organe de révision*

Art. 15 Election et rapports

¹ La CSJA désigne comme organe de révision un organe cantonal de vérification des comptes ou une entreprise de révision privée reconnue pour une période de fonction de 4 ans, reconductible.

² L'organe de révision procède à un contrôle ordinaire des comptes de l'institution intercantonale, y compris des comptes spéciaux du tribunal des jeux d'argent, au sens de l'art. 728a de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations, CO; RS 220).

³ Il rapporte à la CSJA et propose l'approbation ou le refus des comptes concernés.

f) *Autres unités organisationnelles*

Art. 16 Commissions et groupes de travail

¹ La CSJA et le comité peuvent instituer des groupes de travail pour des projets spécifiques ; la CSJA peut en outre instituer des commissions permanentes.

² L'organe qui les institue en fixe le mandat, en désigne les membres et détermine les moyens à disposition.

³ Les unités instituées rapportent périodiquement sur l'état des objets et font des propositions.

SECTION 2: FINANCES

Art. 17 Financement

L'institution intercantonale couvre ses charges par la redevance prévue à l'art. 67 et par le produit des émoluments du tribunal des jeux d'argent.

Art. 18 Comptabilité

¹ L'institution intercantonale tient ses propres comptes. La présentation des comptes s'effectue par analogie selon les règles du titre trente-deuxième du CO.

² Le tribunal des jeux d'argent tient des comptes spéciaux, qui font partie des comptes mentionnés à l'al. 1.

Chapitre 3 Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA)

SECTION 1: TACHES ET ORGANISATION

a) En général

Art. 19 Tâches et pouvoirs

¹ La GESPA exerce les tâches que la LJAr attribue à l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution et dispose des pouvoirs que le droit fédéral attribue à cette autorité. L'institution intercantonale peut convenir avec la GESPA de principes généraux sur l'exécution des tâches.

² La GESPA est le centre de compétence des cantons dans le domaine des jeux d'argent. L'institution intercantonale édicte, dans un mandat de prestations, des normes générales en matière de qualité et de quantité pour l'exécution des tâches. L'institution intercantonale peut déléguer à la GESPA d'autres tâches de moindre importance.

³ La GESPA peut édicter des dispositions d'exécution pour l'exécution de ses tâches.

⁴ Elle peut fournir, sur mandat de tiers, des prestations en lien étroit avec les tâches définies aux al. 1 et 2 contre une rémunération couvrant les frais.

⁵ Elle ne peut pas elle-même fournir des prestations commerciales sur le marché et ne peut pas conclure dans ce but des participations et des coopérations.

Art. 20 Forme juridique, siège et organes

¹ La GESPA est un établissement intercantonal de droit public doté de la personnalité juridique. Son siège est à Berne.

² Elle dispose des organes suivants:

- a. le conseil de surveillance;
- b. le secrétariat;
- c. l'organe de révision.

Art. 21 Indépendance

¹ La GESPA est indépendante et autonome dans l'exécution de ses tâches.

² La présidente ou le président de la CSJA conduit chaque année un entretien avec la présidente ou le président de la GESPA sur l'accomplissement des tâches.

Art. 22 Organisation et rapports

¹ La GESPA s'organise elle-même dans le cadre des dispositions du présent concordat.

² Elle soumet chaque année à l'institution intercantonale, pour information, un rapport annuel et les comptes annuels vérifiés par l'organe de révision.

³ Elle soumet tous les quatre ans pour approbation un rapport d'activité à l'institution intercantonale.

b) *Conseil de surveillance*

Art. 23 Composition, période de fonction et durée maximale des mandats

¹ Le conseil de surveillance se compose de cinq ou sept membres, dont au moins deux issus de Suisse romande, au moins deux issus de Suisse alémanique et un issu de Suisse italienne. Tous les membres doivent être des experts en la matière. Un membre au moins doit disposer de connaissances particulières en matière de prévention des addictions.

² La période de fonction des membres est de 4 ans. Les membres sont rééligibles deux fois.

Art. 24 Compétences

¹ Le conseil de surveillance

- a. édicte:
 - i. le règlement d'organisation de la GESPA, lequel doit être approuvé par la CSJA;
 - ii. le règlement sur les émoluments de la GESPA, lequel doit être approuvé par la CSJA;
 - iii. le règlement sur les indemnités des membres du conseil de surveillance, lequel doit être approuvé par la CSJA;

- iv. le règlement concernant le personnel;
- b. peut émettre des recommandations à l'attention des cantons;
- c. adopte:
 - i. le budget annuel de la GESPA;
 - ii. le rapport annuel et les comptes annuels de la GESPA;
 - iii. le rapport d'activité quadriennal à l'attention de la CSJA;
- d. engage la directrice ou le directeur et la vice-directrice ou le vice-directeur et approuve l'engagement des autres collaboratrices ou collaborateurs du secrétariat.

² Le conseil de surveillance exerce les compétences prévues par la LJAr et, au surplus, toutes les compétences nécessaires à l'exécution des tâches que le présent concordat et le mandat de prestations de l'institution intercantonale lui attribuent et qui ne sont pas attribuées à un autre organe.

³ Le conseil de surveillance délivre en particulier les autorisations d'exploitant et de jeu et décide des taxes et émoluments y relatifs.

⁴ Le conseil de surveillance peut déléguer des compétences au secrétariat dans le règlement d'organisation.

⁵ Le conseil de surveillance peut déléguer des tâches de surveillance aux cantons ou aux communes, d'un commun accord et contre rémunération couvrant les coûts.

c) *Secrétariat*

Art. 25 Secrétariat et personnel

¹ Le secrétariat est placé sous la conduite d'une directrice ou d'un directeur.

² Il exerce la surveillance directe du secteur des jeux de grande envergure; le conseil de surveillance peut s'attribuer la compétence pour les cas de grande portée.

³ Il prépare les objets du conseil de surveillance, lui soumet des propositions et exécute ses décisions.

⁴ Il rapporte régulièrement au conseil de surveillance, dans les meilleurs délais en cas d'événements particuliers.

⁵ Il entretient des rapports directs avec les exploitants, les autorités et les tiers et rend, dans le domaine de compétence que lui attribue le règlement d'organisation, des décisions de façon autonome et prélève des taxes et des émoluments.

⁶ Il examine la compatibilité avec le droit fédéral des décisions d'autorisation que les autorités cantonales d'exécution transmettent à la GESPA en vertu de l'art. 32 al. 2 LJAr.

⁷ Il représente la GESPA devant les tribunaux fédéraux, intercantonaux et cantonaux.

⁸ L'engagement du personnel se fonde sur le droit public. Le droit du personnel de la Confédération s'applique par analogie. Le règlement peut contenir des dispositions qui y dérogent si les circonstances particulières et les tâches à accomplir l'exigent.

d) *Organe de révision*

Art. 26 Election, mandat et rapports

¹ Le conseil de surveillance désigne comme organe de révision un organe cantonal de vérification des comptes ou un organe de révision privé reconnu pour une période de fonction de 4 ans, reconductible.

² L'organe de révision procède à un contrôle ordinaire au sens de l'art. 728a CO et rapporte au conseil de surveillance.

SECTION 2: FINANCES ET DROIT DE PROCEDURE APPLICABLE

Art. 27 Réserves

¹ La GESPA constitue des réserves de CHF 3 millions par prélèvement sur la redevance unique (art. 64).

² A partir de la quatrième année suivant l'entrée en vigueur du présent concordat, les réserves de la GESPA s'élèveront en tout temps à 50% au moins et à 150% au plus de la moyenne des charges totales annuelles des trois années précédentes.

Art. 28 Financement

La GESPA couvre ses charges par les taxes et les émoluments prévus au chapitre 7 ainsi que par des contributions de l'institution intercantonale.

Art. 29 Présentation des comptes

¹ La structure des comptes garantit la possibilité de calculer correctement les taxes et émoluments prévus au chapitre 7.

² Pour le surplus, les dispositions du titre trente-deuxième du CO s'appliquent par analogie.

Art. 30 Répartition d'un excédent de charges ou de produits en cas de dissolution de la GESPA

¹ En cas de dissolution de l'établissement, un excédent de charges ou de produits est réparti entre les cantons au prorata de leur population résidente.

² Les cantons affectent un excédent de produits exclusivement au financement de la surveillance du secteur des jeux de grande envergure ou à des buts d'utilité publique.

Art. 31 Droit de procédure

Les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) s'appliquent par analogie à la procédure.

Chapitre 4 Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES)

Art. 32 Constitution et but

¹ Les cantons affectent une part des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure à l'encouragement du sport national.

² Pour la répartition des fonds prévus à l'al. 1, est constituée la fondation indépendante de droit public Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES).

³ La FSES accorde des contributions pour l'encouragement du sport national dans le cadre des dispositions du droit supérieur, du présent concordat et des prescriptions de la CSJA (règlement de la fondation et décision de la CSJA sur les priorités pour l'utilisation des fonds).

⁴ Elle contrôle le bon usage des contributions par les bénéficiaires.

⁵ Elle peut, en vertu du règlement de fondation, accomplir d'autres tâches.

Art. 33 Fortune de la fondation

¹ La CSJA fixe, pour une période de quatre ans, selon la procédure prévue à l'art. 34, le montant prélevé sur les bénéfices nets alloué annuellement à la fondation.

² La fortune de la fondation constituée par des contributions prélevées sur les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure ne peut être utilisée qu'à des fins d'encouragement du sport national, en particulier pour la relève dans le sport de compétition, pour la formation et le perfectionnement, pour l'information ainsi que pour l'administration de la fondation.

³ En cas de dissolution de la fondation, la fortune de la fondation est distribuée aux cantons au prorata de leur population résidente.

⁴ Les cantons affectent les fonds mentionnés à l'al. 3 exclusivement à l'encouragement du sport cantonal.

Art. 34 Procédure pour la fixation du montant destiné à l'encouragement du sport national

¹ Le conseil de fondation de la FSES soumet une proposition à la CSJA au plus tard 12 mois avant l'échéance de la période quadriennale.

² Les membres de la CSJA informent en temps utile le gouvernement du canton qui les délègue de la décision en vue. Le gouvernement peut donner à la déléguée ou au délégué un mandat impératif.

³ La décision de la CSJA est adoptée si tant la majorité des membres prenant part au vote des six cantons romands que la majorité des membres prenant part au vote des vingt autres cantons (cantons alémaniques et canton du Tessin) acceptent la proposition.

⁴ Les cantons prennent en charge le montant en proportion de leur nombre d'habitants. Le nombre d'habitants est déterminé sur la base des données les plus récentes de l'Office fédéral de la statistique à la date de la décision.

Art. 35 Organisation

¹ La FSES dispose d'un conseil de fondation en qualité d'organe suprême, ainsi que d'un organe de révision.

² Le conseil de fondation est composé de 5 ou 7 membres. Les diverses régions linguistiques y sont équitablement représentées.

³ La présentation des comptes s'effectue par analogie selon les règles du titre trente-deuxième du CO.

⁴ Le conseil de fondation désigne comme organe de révision un organe cantonal de vérification des comptes ou une entreprise de révision privée reconnue pour une période de fonction de 4 ans, reconductible.

⁵ L'organe de révision procède à un contrôle ordinaire au sens de l'art. 728a CO et vérifie en particulier que l'utilisation des fonds est conforme aux prescriptions.

⁶ La CSJA fixe le siège de la fondation et règle les détails, sur proposition de la FSES, dans un règlement de fondation. Le règlement règle notamment les tâches de la fondation de façon exhaustive, l'organisation, y compris la comptabilité et les rapports, l'indépendance par rapport aux bénéficiaires, ainsi que la procédure et les critères pour l'utilisation des fonds.

⁷ Si du personnel est engagé, l'engagement de celui-ci est fondé sur le droit privé.

Art. 36 Rapports

¹ La FSES transmet chaque année à la CSJA, pour prise de connaissance, un rapport annuel et les comptes annuels vérifiés par l'organe de révision.

² Elle soumet pour approbation tous les quatre ans un rapport d'activité à la CSJA.

Art. 37 Critères et procédure pour la répartition des fonds

¹ La FSES accorde des contributions:

- a. à la fédération faîtière des fédérations sportives nationales (Swiss Olympic);
- b. aux fédérations sportives nationales qui, telles la fédération de football et la fédération de hockey sur glace, génèrent d'importants supports de paris en Suisse.

² La CSJA règle, sur proposition de la FSES, la procédure et les critères pour la répartition des fonds dans le règlement de fondation et elle décide, sur proposition de la FSES, des priorités pour l'affectation des fonds pour une période de 4 ans.

³ Il n'y a pas de droit à des contributions de la FSES.

Art. 38 Transparence

¹ La FSES communique les noms des bénéficiaires, les montants qu'ils ont reçus et les domaines pour lesquels ceux-ci ont été versés.

² Elle publie chaque année les informations définies à l'al. 1 et ses comptes sur son site Internet.

Chapitre 5 Dispositions communes

Art. 39 Incompatibilités

¹ Personne ne peut siéger simultanément dans plusieurs organes institués par le concordat.

² Les membres des organes institués par le présent concordat ne peuvent ni être membres d'un organe ou du personnel d'entreprises de jeux d'argent ou d'entreprises de fabrication et de commerce du secteur des jeux d'argent, ni participer à de telles entreprises, ni exercer un mandat pour de telles entreprises.

Art. 40 Déclaration des liens d'intérêts

¹ Les membres des organes institués par le présent concordat déclarent leurs liens d'intérêts avant leur élection.

² Les personnes qui refusent de déclarer leurs liens d'intérêts ne peuvent être élues membres d'un organe.

Art. 41 Récusation

¹ Quiconque possède un intérêt personnel direct dans une affaire a l'obligation de se récuser lorsqu'elle est traitée.

² A également l'obligation de se récuser quiconque est lié à une personne dont l'intérêt personnel direct dans une affaire est touché du fait qu'il est son parent ou allié en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, qu'il lui est uni par mariage ou partenariat enregistré, ou qu'il mène de fait une vie de couple avec elle.

³ Les personnes obligées de se récuser doivent signaler d'elles-mêmes leurs intérêts.

⁴ Avant de quitter la salle, elles peuvent s'exprimer sur l'affaire.

Art. 42 Obligation de soumettre les collaboratrices et collaborateurs à cette obligation

Les organismes institués par le présent concordat s'assurent que les collaboratrices et collaborateurs sont indépendants du secteur des jeux d'argent et qu'ils se refusent en cas de conflits d'intérêts.

Art. 43 Surveillance financière

Les organisations instituées par le CJA ne sont pas soumises à la surveillance financière des cantons. La surveillance financière est exercée exclusivement par la CSJA.

Art. 44 Responsabilité

¹ Pour la responsabilité, la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; LRCF; RS 170.32) s'applique par analogie sous réserve des dispositions ci-après.

² La GESPA ne répond des dommages causés à des tiers dans l'exercice de ses fonctions officielles que:

- a. si ses organes ou ses collaboratrices ou collaborateurs ont violé des devoirs essentiels de fonction et
- b. si les dommages ne sont pas imputables à des violations des obligations d'un assujetti à la surveillance.

³ L'organisation statue sur les réclamations litigieuses de tiers formées à son encontre.

⁴ Le lésé ou la lésée n'a aucune action contre les organes ou les collaboratrices ou collaborateurs.

⁵ Si l'organisation responsable n'est pas en mesure de verser l'indemnité due, les cantons répondent solidairement.

⁶ Les cantons prennent en charge un éventuel dommage au prorata de leur population résidente.

Art. 45 Protection des données

¹ La législation de la Confédération sur la protection des données (LPD, RS 235.1 et ordonnances d'exécution) s'applique par analogie à la protection des données.

² Les organisations instituées par le présent concordat désignent une autorité indépendante de surveillance de la protection des données. Leurs tâches sont régies par les art. 27, 30 et 31 LPD applicables par analogie. Les autres dispositions de la section 5 de la LPD ne sont pas applicables.

Art. 46 Consultation des dossiers

¹ La législation fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3 et ordonnances d'exécution) s'applique par analogie à la consultation des dossiers officiels, sous réserve des alinéas ci-après.

² Les dossiers officiels qui concernent l'activité d'autorisation et de surveillance de la GESPA ne sont pas accessibles.

³ Les dispositions sur la procédure de médiation (art. 13 à 15 de la loi fédérale sur la transparence; RS 152.3) ne sont pas applicables. L'autorité à laquelle l'accès à un dossier est demandé informe d'une prolongation de délai ou de sa décision et rend, sur demande, une décision formelle.

⁴ La consultation des dossiers de procédures en cours est régie par le droit de procédure applicable.

Art. 47 Publications

¹ L'institution intercantonale, la GESPA et la FSES publient sur leur site Internet respectif leurs actes normatifs et les autres communications qui doivent être publiées.

² Les publications en lien avec les procédures de marchés publics sont publiées sur la plateforme Internet pour les marchés publics exploitée en commun par la Confédération et les cantons.

Art. 48 Droit applicable

Dans la mesure où le présent concordat ou les règlements édictés en vertu de celui-ci ne contiennent pas de dispositions particulières, le droit fédéral s'applique par analogie.

Chapitre 6 Octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure

Art. 49 Exploitantes ou exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure autorisé(e)s

¹ Le nombre d'exploitantes ou d'exploitants de loteries et de paris sportifs est limité à deux en vertu de l'art. 23 al. 1 LJAr.

² Pour le territoire des cantons alémaniques et du Tessin, une seule autorisation pour l'exploitation de loteries et de paris sportifs peut être délivrée en vertu de l'art. 23 al. 2 LJAr, pour autant que les conditions d'autorisation soient réunies. Les cantons alémaniques et le Tessin désignent l'exploitante ou l'exploitant dans une convention intercantonale de portée législative.

³ Pour le territoire des cantons romands, une seule autorisation pour l'exploitation de loteries et de paris sportifs peut être délivrée en vertu de l'art. 23 al. 2 LJAr, pour autant que les conditions d'autorisation soient réunies. Les cantons romands désignent l'exploitante ou l'exploitant dans une convention intercantonale de portée législative.

Art. 50 Redevances pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

A titre de contre-prestation pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs prévu à l'art. 49 ci-dessus, les détentrices ou détenteurs des autorisations d'exploitant en cause versent à l'institution intercantonale une redevance unique et une redevance annuelle selon les art. 65 à 68 du présent concordat.

Chapitre 7 Redevances, taxes et émoluments

SECTION 1: DISPOSITIONS GENERALES

Art. 51 Charges totales déterminantes

Les charges totales à financer par des redevances, taxes et émoluments, dans le cadre des dispositions ci-après, se composent comme suit:

- a. charges de l'institution intercantonale, y compris le tribunal des jeux d'argent;
- b. charges de la GESPA;
- c. part des cantons aux charges de l'organe de coordination selon l'art. 114 LJAr.

Art. 52 Financement

¹ Les charges totales définies à l'art. 51 ci-dessus sont couvertes en premier lieu par:

- a. les émoluments pour les décisions et les prestations de la GESPA (art. 54 ss);
- b. les émoluments pour les procédures devant le tribunal des jeux d'argent (art. 59).

² Pour couvrir la part des charges totales qui n'est pas couverte par les émoluments mentionnés à l'al. 1 let. a et b ci-dessus mais qui présente toutefois un lien d'imputation étroit avec les exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure, la GESPA perçoit chaque année auprès des exploitantes ou exploitants une taxe de surveillance par domaine de surveillance (art. 60 ss).

³ La part des charges totales qui ne peut être imputée aux exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure est financée par le produit de la redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs, part « surveillance ».

Art. 53 Règlement sur les émoluments de la GESPA

¹ La GESPA règle les détails des émoluments dans un règlement sur les émoluments, lequel doit être publié.

² Elle règle en particulier la délimitation entre la part imputable et la part non imputable des charges totales (art. 52 al. 2 et 3).

³ Dans la mesure où le présent concordat et le règlement de la GESPA ne contiennent pas de dispositions, l'ordonnance générale sur les émoluments de la Confédération du 8 septembre 2004 (OGE mol; RS 172.041.1) s'applique par analogie.

SECTION 2: EMOLUMENTS POUR DES ACTES INDIVIDUELS DE LA GESPA

Art. 54 Assujettissement aux émoluments

¹ Toute personne qui provoque une décision de la GESPA ou sollicite une prestation de celle-ci est tenue de payer un émolument.

² La GESPA peut, dans des cas particuliers, percevoir des émoluments pour des procédures qui exigent un travail de contrôle important et qui n'aboutissent pas à une décision si la personne assujettie à l'émolument a donné lieu à ce travail.

Art. 55 Calcul des émoluments

¹ Les émoluments sont calculés en fonction du temps effectif requis et des connaissances requises, échelonnés selon les niveaux de fonction et la qualification du personnel qui exécute le travail.

² Le tarif horaire est compris entre CHF 100.- et CHF 350.-.

³ La GESPA fixe les tarifs pour les différents niveaux de fonction dans son règlement sur les émoluments.

⁴ Elle peut fixer des tarifs-cadres forfaitaires pour des procédures standardisées.

Art. 56 Suppléments aux émoluments

La GESPA peut percevoir des suppléments de 50% au plus aux émoluments prévus aux art. 54 s pour les prestations ou les décisions:

- a. fournies ou arrêtées d'urgence suite à une demande ou
- b. fournies ou arrêtées en dehors des horaires de travail ordinaires.

Art. 57 Débours

¹ Les débours sont dus en sus de l'émolument.

² Sont considérés comme débours les coûts supplémentaires engendrés par une décision ou une prestation, notamment:

- a. les frais engagés pour les experts mandatés;
- b. les frais de voyage et de transport;
- c. les frais de nuitées et de repas;
- d. les frais de copie, de port et de communication.

Art. 58 Avance

La GESPA peut exiger une avance de la personne assujettie. Cette avance ne peut excéder le montant de l'émolument prévu, débours compris.

SECTION 3 EMOLUMENTS DU TRIBUNAL DES JEUX D'ARGENT

Art. 59 Emoluments du tribunal des jeux d'argent

La législation fédérale sur la procédure devant le Tribunal administratif fédéral s'applique par analogie aux émoluments pour la procédure devant le tribunal des jeux d'argent.

Art. 60 Assujettissement à la taxe

La GESPA perçoit chaque année une taxe de surveillance auprès des détentrices ou détenteurs d'une autorisation d'exploitant (art. 21 LJA^r).

Art. 61 Calcul de la taxe

¹ Le conseil de surveillance de la GESPA fixe chaque année le montant de la taxe de surveillance en fonction du budget de la GESPA.

² Le montant de la taxe sera fixé de sorte à ce que les produits couvrent la part des charges totales imputable aux exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure non couverte par les émoluments pour des actes individuels et que les dispositions relatives à la constitution de réserves (art. 27 al. 2) soient respectées.

³ Les charges financées annuellement par la taxe de surveillance ne peuvent excéder 70% des charges totales annuelles (art. 51).

⁴ Les exploitantes ou exploitants prennent en charge la taxe de surveillance au prorata de leur produit brut des jeux.

⁵ Par produit brut des jeux, on entend la différence entre les mises et les gains payés aux joueurs.

Art. 62 Fin et début de l'assujettissement à la taxe

¹ L'assujettissement à la taxe prend naissance à la délivrance de l'autorisation d'exploitant et prend fin au retrait de l'autorisation, respectivement à la libération de la surveillance.

² Si l'assujettissement à la taxe ne prend pas naissance au début d'un exercice annuel ou ne prend pas fin au terme d'un exercice annuel, la taxe est due pro rata temporis.

Art. 63 Perception de la taxe

¹ Sur la base de son budget de l'exercice annuel, la GESPA facture aux exploitantes ou exploitants assujetti(e)s à la taxe une avance égale au montant de la taxe de surveillance prévue.

² Elle établit, lors du premier semestre de l'exercice suivant, un décompte final fondé sur ses comptes annuels et sur les produits bruts des jeux définitifs des assujettis à la taxe. La différence entre l'avance versée et le montant de la taxe de surveillance effectivement dû est reportée sur l'avance de l'année suivante.

³ Le délai de paiement est de 30 jours.

⁴ Si la taxe est contestée, l'exploitante ou l'exploitant peut exiger de la GESPA une décision susceptible de recours.

⁵ L'entier du montant est exigible lors de la notification de la décision.

Art. 64 Redevance unique pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

¹ La redevance unique prévue à l'art. 50 s'élève à CHF 3 millions au total.

² Le montant fixé à l'al. 1 est réparti entre les détentrices ou détenteurs de droits d'exploitation exclusifs au prorata des produits bruts des jeux réalisés la première année suivant l'entrée en vigueur du présent concordat.

³ L'institution intercantonale utilise le produit de la redevance unique prévue à l'al. 1 pour doter la GESPA d'un capital (art. 27 al. 1).

Art. 65 Redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

La redevance annuelle prévue à l'art. 50 se compose d'une part « prévention » et d'une part « surveillance ».

Art. 66 Part « prévention »

¹ La part « prévention » s'élève à 0.5% du produit brut des jeux annuel des loteries et des paris sportifs.

² Le produit de la part « prévention » ne peut être utilisé que pour les mesures définies à l'art. 85 LJAr.

³ Il est réparti entre les cantons, qui sont tenus de l'employer conformément à l'al. 2 ci-dessus, en fonction du produit brut des jeux réalisé dans ceux-ci.

⁴ La CSJA édicte des recommandations sur l'utilisation de la redevance.

Art. 67 Part « surveillance »

¹ La CSJA fixe chaque année la part « surveillance » conformément à l'art. 52 al. 3.

² L'institution intercantonale affecte le produit de cette redevance à la couverture de ses charges et au paiement de la contribution à la GESPA prévue à l'art. 28.

Art. 68 Perception de la redevance pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

¹ La GESPA perçoit la redevance au nom et pour le compte de l'institution intercantonale.

² L'art. 63 s'applique par analogie. Le cas échéant, la GESPA rend une décision.

Chapitre 8 Dispositions finales

Art. 69 Entrée en vigueur

¹ Le présent concordat entre en vigueur dès qu'au moins 18 cantons ont déclaré leur adhésion.

² L'adhésion doit être déclarée à la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries. Celle-ci communique l'entrée en vigueur du concordat aux cantons et à la Confédération.

³ L'entrée en vigueur du présent concordat abroge 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 (CILP), adoptée par la Conférence spécialisée sur le marché des loteries et la loi sur les loteries le 7 janvier 2005 en vue de la ratification par les cantons.

⁴ Les dispositions d'exécution édictées en vertu de la CILP sont abrogées à la date de l'entrée en vigueur du présent concordat.

Art. 70 Durée de validité et résiliation

¹ La durée du concordat est illimitée.

² Il peut être dénoncé par communication écrite à l'institution intercantonale pour la fin d'une année, mais au plus tôt à la fin de la 10^e année suivant son entrée en vigueur, avec un préavis de deux ans.

³ La dénonciation d'un canton met fin au concordat si, de ce fait, le nombre de cantons membres du concordat devient inférieur à 18.

Art. 71 Modification du concordat

¹ Sur proposition d'un canton ou de la GESPA, la CSJA se prononce sur l'engagement d'une procédure de révision partielle ou totale du concordat.

² La modification entre en vigueur dès que tous les cantons membres du concordat l'ont approuvée.

³ Des adaptations mineures peuvent faire l'objet d'une procédure simplifiée. Elles doivent être adoptées à l'unanimité par la CSJA. L'institution intercantonale informe préalablement les cantons de la teneur de la décision envisagée.

Art. 72 Rapport avec les concordats régionaux

Le présent concordat prime les dispositions contraires de l'IKV¹, de la C-LoRo² et des concordats qui leur succéderont.

¹ Convention intercantonale du 26 mai 1937 sur l'organisation commune des loteries (à laquelle ont adhéré les cantons alémaniques et le canton du Tessin)

² 9^{ème} Convention relative à la Loterie Romande du 18 novembre 2005 (à laquelle ont adhéré les cantons romands).

Art. 73 Dispositions transitoires

¹ A la date de l'entrée en vigueur du présent concordat, l'institution intercantonale se substitue à la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries prévue à l'art. 3 let. a CILP.

² A la date de l'entrée en vigueur du présent concordat, le conseil de surveillance de la GESPA se substitue à la commission des loteries et paris prévue à l'art. 3 let. b CILP. Les membres en fonction de la commission des loteries et paris peuvent terminer leur mandat et deviennent membres du conseil de surveillance. Les mandats complets effectués sous l'empire de la CILP sont pris en compte dans le calcul de la durée maximale des mandats.

³ Tous les droits et obligations nés en vertu de la CILP passent à la GESPA, sous réserve des alinéas ci-après.

⁴ La GESPA reprend toutes les procédures de la commission des loteries et paris pendantes lors de l'entrée en vigueur du présent concordat.

⁵ A la date de l'entrée en vigueur du présent concordat, le tribunal des jeux d'argent se substitue à la commission de recours prévue à l'art. 3 let. c CILP. Les juges, juges suppléantes et juges suppléants en fonction de la commission de recours peuvent terminer leur mandat et deviennent juges, juges suppléantes ou juges suppléants du tribunal des jeux d'argent. Les mandats complets effectués sous l'empire de la CILP sont pris en compte dans le calcul de la durée maximale des mandats.

⁶ Le tribunal des jeux d'argent reprend toutes les procédures de la commission de recours pendantes lors de l'entrée en vigueur du présent concordat.

⁷ Le droit de la procédure antérieur s'applique à toutes les procédures pendantes lors de l'entrée en vigueur du présent concordat jusqu'à leur clôture devant l'autorité concernée. Le droit en vigueur lors de la notification de la décision s'applique aux recours. Les demandes d'autorisation fondées sur la LJAr sont jugées selon le nouveau droit de la procédure.

⁸ La GESPA est autorisée, pendant un délai de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur du présent concordat, à percevoir auprès des detentrices ou détenteurs d'autorisations délivrées selon l'ancien droit des avances et des taxes fondées sur les autorisations délivrées selon l'ancien droit.

⁹ La fixation du montant destiné à l'encouragement du sport national selon l'art. 34 sera effectuée pour la première fois en 2022 pour la période 2023-2026. Jusqu'à fin 2022, les cantons peuvent utiliser, comme jusqu'ici, à des fins d'encouragement du sport national une partie des bénéfices nets avant répartition aux fonds cantonaux.

¹⁰ La dernière taxe de surveillance perçue en vertu de l'art. 21 CILP auprès des exploitantes et exploitants est considérée comme une avance au sens de l'art. 58.

Adopté le 20 mai 2019 par l'assemblée plénière de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par le marché des loteries et la loi sur les loteries en vue de la ratification par les cantons.

Pour la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par le marché des loteries et la loi sur les loteries.



Andrea Bettiga, Landammann
Président de la CDCM

Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

Les cantons

vu

- les art. 48, 106 et 191b al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101; Cst.),
- la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (RS 935.51; loi sur les jeux d'argent; LJAr)

conviennent de ce qui suit:

Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

Le présent concordat régit:

- l'institution intercantonale en charge des jeux d'argent (ci-après: « l'institution intercantonale »), y compris le tribunal intercantonal des jeux d'argent (ci-après: « le tribunal des jeux d'argent »);
- l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution prévue à l'art. 105 LJAr (ci-après: « l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent; GESPA »);
- la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (ci-après: « la FSES »);
- l'octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure;
- la perception et l'utilisation de redevances pour le financement des charges liées aux jeux d'argent et à la lutte contre la dépendance au jeu.

Chapitre 2 Institution intercantonale en charge des jeux d'argent

SECTION 1: TACHES ET ORGANISATION

a) *En général*

Art. 2 Tâches de l'institution intercantonale

L'institution intercantonale:

- a. détermine, dans les limites du droit supérieur, la politique des cantons en matière de jeux de grande envergure et définit les conditions-cadres pour le secteur des jeux d'argent;
- b. assume la responsabilité des cantons qui ont la charge de la GESPA; elle exerce en particulier la surveillance administrative de la GESPA;
- c. met en place le tribunal des jeux d'argent;
- d. garantit l'utilisation transparente des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure en faveur du sport national; elle exerce en particulier la surveillance administrative de la FSES;
- e. est dépositaire du concordat.

Art. 3 Forme juridique, siège et organes

¹ L'institution intercantonale est une corporation de droit public. Son siège est à Berne.

² Les organes de l'institution intercantonale sont:

- a. la conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (ci-après: « la CSJA »);
- b. le comité;
- c. le tribunal des jeux d'argent;
- d. l'organe de révision.

b) *Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA)*

Art. 4 Composition

Chaque canton délègue un membre de son gouvernement à la CSJA.

Art. 5 Compétences de la CSJA

La CSJA:

- a. adopte des prises de position et des recommandations à l'attention des cantons dans le domaine de la politique des jeux d'argent;
- b. élit:
 - i. les membres du comité;
 - ii. l'organe de révision;
 - iii. les membres et la présidente ou le président du conseil de surveillance de la GESPA;
 - iv. les juges, les juges suppléantes ou suppléants ainsi que les juges extraordinaires du tribunal des jeux d'argent, de même que sa présidente ou son président;
 - v. les membres et la présidente ou le président du conseil de fondation de la FSES;
 - vi. les représentantes et représentants des autorités cantonales d'exécution et de la GESPA au sein de l'organe de coordination prévu aux art. 113 ss LJAr;
- c. désigne le ou les membre(s) des cantons au sein de la commission fédérale des maisons de jeu prévue aux art. 94 ss LJAr;
- d. édicte le règlement d'organisation;
- e. adopte:
 - i. le budget;
 - ii. le rapport annuel et les comptes annuels;
 - iii. le montant de la part « surveillance » de la redevance conformément à l'art. 67 al. 1;
 - iv. le mandat de prestations de la GESPA pour une période de 4 ans;
 - v. sur proposition de la GESPA, la contribution annuelle à la GESPA prélevée sur le produit de la redevance conformément à l'art. 67 al. 2;
 - vi. sur proposition de la FSES, le règlement de fondation de la FSES;
 - vii. sur proposition de la FSES, le montant destiné à l'encouragement du sport national pour une période de 4 ans, selon la procédure prévue à l'art. 34;
 - viii. sur proposition de la FSES, les priorités pour l'utilisation des fonds en faveur du sport national, pour une période de 4 ans;
 - ix. les modifications mineures du concordat selon la procédure simplifiée définie à l'art. 71 al. 3;
- f. approuve:
 - i. le règlement d'organisation de la GESPA;
 - ii. le règlement sur les émoluments de la GESPA;

- iii. le règlement sur les indemnités des membres du conseil de surveillance de la GESPA;
- iv. le rapport d'activité quadriennal de la GESPA;
- v. le règlement interne du tribunal des jeux d'argent;
- vi. le rapport annuel et les comptes spéciaux du tribunal des jeux d'argent;
- vii. le règlement sur les indemnités des membres du conseil de fondation de la FSES;
- viii. le rapport d'activité quadriennal de la FSES;
- g. prend connaissance:
 - i. du budget annuel de la GESPA;
 - ii. du rapport annuel et des comptes annuels de la GESPA;
 - iii. du rapport annuel et des comptes annuels de la FSES;
- h. exerce toutes les compétences de l'institution intercantonale qui ne sont pas attribuées à un autre de ses organes.

Art. 6 Procédure de décision de la CSJA

¹ La CSJA peut valablement délibérer lorsque la majorité de ses membres sont présents.

² Sont adoptés les objets qui recueillent le vote de la majorité des membres prenant part au vote. L'art. 34 et l'art. 71 al. 3 sont réservés.

³ En cas d'égalité, la voix de la présidente ou du président est prépondérante.

c) Comité

Art. 7 Composition du comité

¹ La CSJA élit en son sein cinq membres du comité. Au moins deux membres sont issu(e)s de la Suisse romande.

² Un(e) des membres romand(e)s en assure la présidence ou la vice-présidence.

³ La Conférence Romande des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CRJA) a un droit de proposition pour les membres issus de la Suisse romande.

Art. 8 Compétences

Le comité:

- a. prépare les décisions de la CSJA, soumet des propositions et exécute les décisions de la CSJA;

- b. représente l'institution intercantonale vis-à-vis de l'extérieur.

Art. 9 Procédure de décision

- ¹ Le comité peut valablement délibérer lorsque la majorité de ses membres sont présents.
- ² Sont adoptés les objets qui recueillent le vote de la majorité des membres prenant part au vote.
- ³ En cas d'égalité, la voix de la présidente ou du président est prépondérante.

Art. 10 Secrétariat

- ¹ Le comité dispose d'un secrétariat.
- ² Si du personnel est engagé, l'engagement de celui-ci est fondé sur le droit public. Le droit du personnel de la Confédération s'applique par analogie. Le règlement d'organisation peut contenir des dispositions qui y dérogent si les circonstances particulières et les tâches à accomplir l'exigent.

d) Tribunal des jeux d'argent

Art. 11 Composition, période de fonction et durée maximale des mandats

- ¹ Le tribunal des jeux d'argent se compose de cinq juges, dont deux issu(e)s de Suisse romande, deux de Suisse alémanique et un(e) de Suisse italienne.
- ² Font partie du tribunal des jeux d'argent trois juges suppléantes ou suppléants, dont deux issu(e)s de Suisse alémanique et un(e) de Suisse romande ou de Suisse italienne.
- ³ La période de fonction est de six ans. Les juges et les juges suppléantes ou suppléants sont rééligibles une fois. La période de fonction de juge suppléante ou suppléant n'est pas prise en compte pour déterminer la durée maximale du mandat d'un(e) juge.
- ⁴ La CSJA peut élire, sur demande du tribunal des jeux d'argent, des juges extraordinaires.
- a) si, par suite de la récusation de juges ordinaires ou de juges suppléantes ou suppléants, des débats valables ne peuvent avoir lieu autrement, ou
 - b) si le traitement d'un litige nécessite des connaissances spécialisées particulières dont les juges ordinaires ou les juges suppléantes ou suppléants ne disposent pas ; dans ce cas, le juge extraordinaire doit disposer des connaissances spécialisées correspondantes.

Art. 12 Compétences

En sa qualité d'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance, le tribunal des jeux d'argent connaît, avec plein pouvoir d'examen en fait et en droit, des recours contre les décisions des autres organisations instituées par le présent concordat ou de leurs organes.

Art. 13 Indépendance

Dans l'exercice de ses attributions judiciaires, le tribunal des jeux d'argent est indépendant et n'est soumis qu'à la loi.

Art. 14 Organisation et rapports

¹ Le tribunal des jeux d'argent édicte un règlement interne, qui doit être approuvé par la CSJA. Il y règle en particulier l'organisation, les compétences, les indemnités, le personnel et la communication de son activité.

² Si du personnel est engagé, l'engagement de celui-ci est fondé sur le droit public. Le droit du personnel de la Confédération est applicable par analogie. Le règlement interne peut contenir des dispositions qui y dérogent si les circonstances particulières et les tâches à accomplir l'exigent.

³ La procédure devant le tribunal des jeux d'argent est régie par la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32).

⁴ Le tribunal des jeux d'argent soumet chaque année à la CSJA un rapport annuel et des comptes spéciaux vérifiés par l'organe de révision de l'institution intercantonale.

e) *Organe de révision*

Art. 15 Election et rapports

¹ La CSJA désigne comme organe de révision un organe cantonal de vérification des comptes ou une entreprise de révision privée reconnue pour une période de fonction de 4 ans, reconductible.

² L'organe de révision procède à un contrôle ordinaire des comptes de l'institution intercantonale, y compris des comptes spéciaux du tribunal des jeux d'argent, au sens de l'art. 728a de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations, CO; RS 220).

³ Il rapporte à la CSJA et propose l'approbation ou le refus des comptes concernés.

f) *Autres unités organisationnelles*

Art. 16 Commissions et groupes de travail

¹ La CSJA et le comité peuvent instituer des groupes de travail pour des projets spécifiques ; la CSJA peut en outre instituer des commissions permanentes.

² L'organe qui les institue en fixe le mandat, en désigne les membres et détermine les moyens à disposition.

³ Les unités instituées rapportent périodiquement sur l'état des objets et font des propositions.

SECTION 2: FINANCES

Art. 17 Financement

L'institution intercantonale couvre ses charges par la redevance prévue à l'art. 67 et par le produit des émoluments du tribunal des jeux d'argent.

Art. 18 Comptabilité

¹ L'institution intercantonale tient ses propres comptes. La présentation des comptes s'effectue par analogie selon les règles du titre trente-deuxième du CO.

² Le tribunal des jeux d'argent tient des comptes spéciaux, qui font partie des comptes mentionnés à l'al. 1.

Chapitre 3 Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA)

SECTION 1: TACHES ET ORGANISATION

a) En général

Art. 19 Tâches et pouvoirs

¹ La GESPA exerce les tâches que la LJAr attribue à l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution et dispose des pouvoirs que le droit fédéral attribue à cette autorité. L'institution intercantonale peut convenir avec la GESPA de principes généraux sur l'exécution des tâches.

² La GESPA est le centre de compétence des cantons dans le domaine des jeux d'argent. L'institution intercantonale édicte, dans un mandat de prestations, des normes générales en matière de qualité et de quantité pour l'exécution des tâches. L'institution intercantonale peut déléguer à la GESPA d'autres tâches de moindre importance.

³ La GESPA peut édicter des dispositions d'exécution pour l'exécution de ses tâches.

⁴ Elle peut fournir, sur mandat de tiers, des prestations en lien étroit avec les tâches définies aux al. 1 et 2 contre une rémunération couvrant les frais.

⁵ Elle ne peut pas elle-même fournir des prestations commerciales sur le marché et ne peut pas conclure dans ce but des participations et des coopérations.

Art. 20 Forme juridique, siège et organes

¹ La GESPA est un établissement intercantonal de droit public doté de la personnalité juridique. Son siège est à Berne.

² Elle dispose des organes suivants:

- a. le conseil de surveillance;
- b. le secrétariat;
- c. l'organe de révision.

Art. 21 Indépendance

¹ La GESPA est indépendante et autonome dans l'exécution de ses tâches.

² La présidente ou le président de la CSJA conduit chaque année un entretien avec la présidente ou le président de la GESPA sur l'accomplissement des tâches.

Art. 22 Organisation et rapports

¹ La GESPA s'organise elle-même dans le cadre des dispositions du présent concordat.

² Elle soumet chaque année à l'institution intercantonale, pour information, un rapport annuel et les comptes annuels vérifiés par l'organe de révision.

³ Elle soumet tous les quatre ans pour approbation un rapport d'activité à l'institution intercantonale.

b) *Conseil de surveillance*

Art. 23 Composition, période de fonction et durée maximale des mandats

¹ Le conseil de surveillance se compose de cinq ou sept membres, dont au moins deux issus de Suisse romande, au moins deux issus de Suisse alémanique et un issu de Suisse italienne. Tous les membres doivent être des experts en la matière. Un membre au moins doit disposer de connaissances particulières en matière de prévention des addictions.

² La période de fonction des membres est de 4 ans. Les membres sont rééligibles deux fois.

Art. 24 Compétences

¹ Le conseil de surveillance

- a. édicte:
 - i. le règlement d'organisation de la GESPA, lequel doit être approuvé par la CSJA;
 - ii. le règlement sur les émoluments de la GESPA, lequel doit être approuvé par la CSJA;
 - iii. le règlement sur les indemnités des membres du conseil de surveillance, lequel doit être approuvé par la CSJA;

- iv. le règlement concernant le personnel;
- b. peut émettre des recommandations à l'attention des cantons;
- c. adopte:
 - i. le budget annuel de la GESPA;
 - ii. le rapport annuel et les comptes annuels de la GESPA;
 - iii. le rapport d'activité quadriennal à l'attention de la CSJA;
- d. engage la directrice ou le directeur et la vice-directrice ou le vice-directeur et approuve l'engagement des autres collaboratrices ou collaborateurs du secrétariat.

² Le conseil de surveillance exerce les compétences prévues par la LJAr et, au surplus, toutes les compétences nécessaires à l'exécution des tâches que le présent concordat et le mandat de prestations de l'institution intercantonale lui attribuent et qui ne sont pas attribuées à un autre organe.

³ Le conseil de surveillance délivre en particulier les autorisations d'exploitant et de jeu et décide des taxes et émoluments y relatifs.

⁴ Le conseil de surveillance peut déléguer des compétences au secrétariat dans le règlement d'organisation.

⁵ Le conseil de surveillance peut déléguer des tâches de surveillance aux cantons ou aux communes, d'un commun accord et contre rémunération couvrant les coûts.

c) *Secrétariat*

Art. 25 Secrétariat et personnel

¹ Le secrétariat est placé sous la conduite d'une directrice ou d'un directeur.

² Il exerce la surveillance directe du secteur des jeux de grande envergure; le conseil de surveillance peut s'attribuer la compétence pour les cas de grande portée.

³ Il prépare les objets du conseil de surveillance, lui soumet des propositions et exécute ses décisions.

⁴ Il rapporte régulièrement au conseil de surveillance, dans les meilleurs délais en cas d'événements particuliers.

⁵ Il entretient des rapports directs avec les exploitants, les autorités et les tiers et rend, dans le domaine de compétence que lui attribue le règlement d'organisation, des décisions de façon autonome et prélève des taxes et des émoluments.

⁶ Il examine la compatibilité avec le droit fédéral des décisions d'autorisation que les autorités cantonales d'exécution transmettent à la GESPA en vertu de l'art. 32 al. 2 LJAr.

⁷ Il représente la GESPA devant les tribunaux fédéraux, intercantonaux et cantonaux.

⁸ L'engagement du personnel se fonde sur le droit public. Le droit du personnel de la Confédération s'applique par analogie. Le règlement peut contenir des dispositions qui y dérogent si les circonstances particulières et les tâches à accomplir l'exigent.

d) *Organe de révision*

Art. 26 Election, mandat et rapports

¹ Le conseil de surveillance désigne comme organe de révision un organe cantonal de vérification des comptes ou un organe de révision privé reconnu pour une période de fonction de 4 ans, reconductible.

² L'organe de révision procède à un contrôle ordinaire au sens de l'art. 728a CO et rapporte au conseil de surveillance.

SECTION 2: FINANCES ET DROIT DE PROCEDURE APPLICABLE

Art. 27 Réserves

¹ La GESPA constitue des réserves de CHF 3 millions par prélèvement sur la redevance unique (art. 64).

² A partir de la quatrième année suivant l'entrée en vigueur du présent concordat, les réserves de la GESPA s'élèveront en tout temps à 50% au moins et à 150% au plus de la moyenne des charges totales annuelles des trois années précédentes.

Art. 28 Financement

La GESPA couvre ses charges par les taxes et les émoluments prévus au chapitre 7 ainsi que par des contributions de l'institution intercantonale.

Art. 29 Présentation des comptes

¹ La structure des comptes garantit la possibilité de calculer correctement les taxes et émoluments prévus au chapitre 7.

² Pour le surplus, les dispositions du titre trente-deuxième du CO s'appliquent par analogie.

Art. 30 Répartition d'un excédent de charges ou de produits en cas de dissolution de la GESPA

¹ En cas de dissolution de l'établissement, un excédent de charges ou de produits est réparti entre les cantons au prorata de leur population résidente.

² Les cantons affectent un excédent de produits exclusivement au financement de la surveillance du secteur des jeux de grande envergure ou à des buts d'utilité publique.

Art. 31 Droit de procédure

Les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) s'appliquent par analogie à la procédure.

Chapitre 4 Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES)

Art. 32 Constitution et but

¹ Les cantons affectent une part des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure à l'encouragement du sport national.

² Pour la répartition des fonds prévus à l'al. 1, est constituée la fondation indépendante de droit public Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES).

³ La FSES accorde des contributions pour l'encouragement du sport national dans le cadre des dispositions du droit supérieur, du présent concordat et des prescriptions de la CSJA (règlement de la fondation et décision de la CSJA sur les priorités pour l'utilisation des fonds).

⁴ Elle contrôle le bon usage des contributions par les bénéficiaires.

⁵ Elle peut, en vertu du règlement de fondation, accomplir d'autres tâches.

Art. 33 Fortune de la fondation

¹ La CSJA fixe, pour une période de quatre ans, selon la procédure prévue à l'art. 34, le montant prélevé sur les bénéfices nets alloué annuellement à la fondation.

² La fortune de la fondation constituée par des contributions prélevées sur les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure ne peut être utilisée qu'à des fins d'encouragement du sport national, en particulier pour la relève dans le sport de compétition, pour la formation et le perfectionnement, pour l'information ainsi que pour l'administration de la fondation.

³ En cas de dissolution de la fondation, la fortune de la fondation est distribuée aux cantons au prorata de leur population résidente.

⁴ Les cantons affectent les fonds mentionnés à l'al. 3 exclusivement à l'encouragement du sport cantonal.

Art. 34 Procédure pour la fixation du montant destiné à l'encouragement du sport national

¹ Le conseil de fondation de la FSES soumet une proposition à la CSJA au plus tard 12 mois avant l'échéance de la période quadriennale.

² Les membres de la CSJA informent en temps utile le gouvernement du canton qui les délègue de la décision en vue. Le gouvernement peut donner à la déléguée ou au délégué un mandat impératif.

³ La décision de la CSJA est adoptée si tant la majorité des membres prenant part au vote des six cantons romands que la majorité des membres prenant part au vote des vingt autres cantons (cantons alémaniques et canton du Tessin) acceptent la proposition.

⁴ Les cantons prennent en charge le montant en proportion de leur nombre d'habitants. Le nombre d'habitants est déterminé sur la base des données les plus récentes de l'Office fédéral de la statistique à la date de la décision.

Art. 35 Organisation

¹ La FSES dispose d'un conseil de fondation en qualité d'organe suprême, ainsi que d'un organe de révision.

² Le conseil de fondation est composé de 5 ou 7 membres. Les diverses régions linguistiques y sont équitablement représentées.

³ La présentation des comptes s'effectue par analogie selon les règles du titre trente-deuxième du CO.

⁴ Le conseil de fondation désigne comme organe de révision un organe cantonal de vérification des comptes ou une entreprise de révision privée reconnue pour une période de fonction de 4 ans, reconductible.

⁵ L'organe de révision procède à un contrôle ordinaire au sens de l'art. 728a CO et vérifie en particulier que l'utilisation des fonds est conforme aux prescriptions.

⁶ La CSJA fixe le siège de la fondation et règle les détails, sur proposition de la FSES, dans un règlement de fondation. Le règlement règle notamment les tâches de la fondation de façon exhaustive, l'organisation, y compris la comptabilité et les rapports, l'indépendance par rapport aux bénéficiaires, ainsi que la procédure et les critères pour l'utilisation des fonds.

⁷ Si du personnel est engagé, l'engagement de celui-ci est fondé sur le droit privé.

Art. 36 Rapports

¹ La FSES transmet chaque année à la CSJA, pour prise de connaissance, un rapport annuel et les comptes annuels vérifiés par l'organe de révision.

² Elle soumet pour approbation tous les quatre ans un rapport d'activité à la CSJA.

Art. 37 Critères et procédure pour la répartition des fonds

¹ La FSES accorde des contributions:

- a. à la fédération faîtière des fédérations sportives nationales (Swiss Olympic);
- b. aux fédérations sportives nationales qui, telles la fédération de football et la fédération de hockey sur glace, génèrent d'importants supports de paris en Suisse.

² La CSJA règle, sur proposition de la FSES, la procédure et les critères pour la répartition des fonds dans le règlement de fondation et elle décide, sur proposition de la FSES, des priorités pour l'affectation des fonds pour une période de 4 ans.

³ Il n'y a pas de droit à des contributions de la FSES.

Art. 38 Transparence

¹ La FSES communique les noms des bénéficiaires, les montants qu'ils ont reçus et les domaines pour lesquels ceux-ci ont été versés.

² Elle publie chaque année les informations définies à l'al. 1 et ses comptes sur son site Internet.

Chapitre 5 Dispositions communes

Art. 39 Incompatibilités

¹ Personne ne peut siéger simultanément dans plusieurs organes institués par le concordat.

² Les membres des organes institués par le présent concordat ne peuvent ni être membres d'un organe ou du personnel d'entreprises de jeux d'argent ou d'entreprises de fabrication et de commerce du secteur des jeux d'argent, ni participer à de telles entreprises, ni exercer un mandat pour de telles entreprises.

Art. 40 Déclaration des liens d'intérêts

¹ Les membres des organes institués par le présent concordat déclarent leurs liens d'intérêts avant leur élection.

² Les personnes qui refusent de déclarer leurs liens d'intérêts ne peuvent être élues membres d'un organe.

Art. 41 Récusation

¹ Quiconque possède un intérêt personnel direct dans une affaire a l'obligation de se récuser lorsqu'elle est traitée.

² A également l'obligation de se récuser quiconque est lié à une personne dont l'intérêt personnel direct dans une affaire est touché du fait qu'il est son parent ou allié en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, qu'il lui est uni par mariage ou partenariat enregistré, ou qu'il mène de fait une vie de couple avec elle.

³ Les personnes obligées de se récuser doivent signaler d'elles-mêmes leurs intérêts.

⁴ Avant de quitter la salle, elles peuvent s'exprimer sur l'affaire.

Art. 42 Obligation de soumettre les collaboratrices et collaborateurs à cette obligation

Les organismes institués par le présent concordat s'assurent que les collaboratrices et collaborateurs sont indépendants du secteur des jeux d'argent et qu'ils se refusent en cas de conflits d'intérêts.

Art. 43 Surveillance financière

Les organisations instituées par le CJA ne sont pas soumises à la surveillance financière des cantons. La surveillance financière est exercée exclusivement par la CSJA.

Art. 44 Responsabilité

¹ Pour la responsabilité, la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; LRCF; RS 170.32) s'applique par analogie sous réserve des dispositions ci-après.

² La GESPA ne répond des dommages causés à des tiers dans l'exercice de ses fonctions officielles que:

- a. si ses organes ou ses collaboratrices ou collaborateurs ont violé des devoirs essentiels de fonction et
- b. si les dommages ne sont pas imputables à des violations des obligations d'un assujetti à la surveillance.

³ L'organisation statue sur les réclamations litigieuses de tiers formées à son encontre.

⁴ Le lésé ou la lésée n'a aucune action contre les organes ou les collaboratrices ou collaborateurs.

⁵ Si l'organisation responsable n'est pas en mesure de verser l'indemnité due, les cantons répondent solidairement.

⁶ Les cantons prennent en charge un éventuel dommage au prorata de leur population résidente.

Art. 45 Protection des données

¹ La législation de la Confédération sur la protection des données (LPD, RS 235.1 et ordonnances d'exécution) s'applique par analogie à la protection des données.

² Les organisations instituées par le présent concordat désignent une autorité indépendante de surveillance de la protection des données. Leurs tâches sont régies par les art. 27, 30 et 31 LPD applicables par analogie. Les autres dispositions de la section 5 de la LPD ne sont pas applicables.

Art. 46 Consultation des dossiers

¹ La législation fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3 et ordonnances d'exécution) s'applique par analogie à la consultation des dossiers officiels, sous réserve des alinéas ci-après.

² Les dossiers officiels qui concernent l'activité d'autorisation et de surveillance de la GESPA ne sont pas accessibles.

³ Les dispositions sur la procédure de médiation (art. 13 à 15 de la loi fédérale sur la transparence; RS 152.3) ne sont pas applicables. L'autorité à laquelle l'accès à un dossier est demandé informe d'une prolongation de délai ou de sa décision et rend, sur demande, une décision formelle.

⁴ La consultation des dossiers de procédures en cours est régie par le droit de procédure applicable.

Art. 47 Publications

¹ L'institution intercantonale, la GESPA et la FSES publient sur leur site Internet respectif leurs actes normatifs et les autres communications qui doivent être publiées.

² Les publications en lien avec les procédures de marchés publics sont publiées sur la plateforme Internet pour les marchés publics exploitée en commun par la Confédération et les cantons.

Art. 48 Droit applicable

Dans la mesure où le présent concordat ou les règlements édictés en vertu de celui-ci ne contiennent pas de dispositions particulières, le droit fédéral s'applique par analogie.

Chapitre 6 Octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure

Art. 49 Exploitantes ou exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure autorisé(e)s

¹ Le nombre d'exploitantes ou d'exploitants de loteries et de paris sportifs est limité à deux en vertu de l'art. 23 al. 1 LJAr.

² Pour le territoire des cantons alémaniques et du Tessin, une seule autorisation pour l'exploitation de loteries et de paris sportifs peut être délivrée en vertu de l'art. 23 al. 2 LJAr, pour autant que les conditions d'autorisation soient réunies. Les cantons alémaniques et le Tessin désignent l'exploitante ou l'exploitant dans une convention intercantonale de portée législative.

³ Pour le territoire des cantons romands, une seule autorisation pour l'exploitation de loteries et de paris sportifs peut être délivrée en vertu de l'art. 23 al. 2 LJAr, pour autant que les conditions d'autorisation soient réunies. Les cantons romands désignent l'exploitante ou l'exploitant dans une convention intercantonale de portée législative.

Art. 50 Redevances pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

A titre de contre-prestation pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs prévu à l'art. 49 ci-dessus, les détentrices ou détenteurs des autorisations d'exploitant en cause versent à l'institution intercantonale une redevance unique et une redevance annuelle selon les art. 65 à 68 du présent concordat.

Chapitre 7 Redevances, taxes et émoluments

SECTION 1: DISPOSITIONS GENERALES

Art. 51 Charges totales déterminantes

Les charges totales à financer par des redevances, taxes et émoluments, dans le cadre des dispositions ci-après, se composent comme suit:

- a. charges de l'institution intercantonale, y compris le tribunal des jeux d'argent;
- b. charges de la GESPA;
- c. part des cantons aux charges de l'organe de coordination selon l'art. 114 LJAr.

Art. 52 Financement

¹ Les charges totales définies à l'art. 51 ci-dessus sont couvertes en premier lieu par:

- a. les émoluments pour les décisions et les prestations de la GESPA (art. 54 ss);
- b. les émoluments pour les procédures devant le tribunal des jeux d'argent (art. 59).

² Pour couvrir la part des charges totales qui n'est pas couverte par les émoluments mentionnés à l'al. 1 let. a et b ci-dessus mais qui présente toutefois un lien d'imputation étroit avec les exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure, la GESPA perçoit chaque année auprès des exploitantes ou exploitants une taxe de surveillance par domaine de surveillance (art. 60 ss).

³ La part des charges totales qui ne peut être imputée aux exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure est financée par le produit de la redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs, part « surveillance ».

Art. 53 Règlement sur les émoluments de la GESPA

¹ La GESPA règle les détails des émoluments dans un règlement sur les émoluments, lequel doit être publié.

² Elle règle en particulier la délimitation entre la part imputable et la part non imputable des charges totales (art. 52 al. 2 et 3).

³ Dans la mesure où le présent concordat et le règlement de la GESPA ne contiennent pas de dispositions, l'ordonnance générale sur les émoluments de la Confédération du 8 septembre 2004 (OGE mol; RS 172.041.1) s'applique par analogie.

SECTION 2: EMOLUMENTS POUR DES ACTES INDIVIDUELS DE LA GESPA

Art. 54 Assujettissement aux émoluments

¹ Toute personne qui provoque une décision de la GESPA ou sollicite une prestation de celle-ci est tenue de payer un émolument.

² La GESPA peut, dans des cas particuliers, percevoir des émoluments pour des procédures qui exigent un travail de contrôle important et qui n'aboutissent pas à une décision si la personne assujettie à l'émolument a donné lieu à ce travail.

Art. 55 Calcul des émoluments

¹ Les émoluments sont calculés en fonction du temps effectif requis et des connaissances requises, échelonnés selon les niveaux de fonction et la qualification du personnel qui exécute le travail.

² Le tarif horaire est compris entre CHF 100.- et CHF 350.-.

³ La GESPA fixe les tarifs pour les différents niveaux de fonction dans son règlement sur les émoluments.

⁴ Elle peut fixer des tarifs-cadres forfaitaires pour des procédures standardisées.

Art. 56 Suppléments aux émoluments

La GESPA peut percevoir des suppléments de 50% au plus aux émoluments prévus aux art. 54 s pour les prestations ou les décisions:

- a. fournies ou arrêtées d'urgence suite à une demande ou
- b. fournies ou arrêtées en dehors des horaires de travail ordinaires.

Art. 57 Débours

¹ Les débours sont dus en sus de l'émolument.

² Sont considérés comme débours les coûts supplémentaires engendrés par une décision ou une prestation, notamment:

- a. les frais engagés pour les experts mandatés;
- b. les frais de voyage et de transport;
- c. les frais de nuitées et de repas;
- d. les frais de copie, de port et de communication.

Art. 58 Avance

La GESPA peut exiger une avance de la personne assujettie. Cette avance ne peut excéder le montant de l'émolument prévu, débours compris.

SECTION 3 EMOLUMENTS DU TRIBUNAL DES JEUX D'ARGENT

Art. 59 Emoluments du tribunal des jeux d'argent

La législation fédérale sur la procédure devant le Tribunal administratif fédéral s'applique par analogie aux émoluments pour la procédure devant le tribunal des jeux d'argent.

Art. 60 Assujettissement à la taxe

La GESPA perçoit chaque année une taxe de surveillance auprès des détentrices ou détenteurs d'une autorisation d'exploitant (art. 21 LJAr).

Art. 61 Calcul de la taxe

¹ Le conseil de surveillance de la GESPA fixe chaque année le montant de la taxe de surveillance en fonction du budget de la GESPA.

² Le montant de la taxe sera fixé de sorte à ce que les produits couvrent la part des charges totales imputable aux exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure non couverte par les émoluments pour des actes individuels et que les dispositions relatives à la constitution de réserves (art. 27 al. 2) soient respectées.

³ Les charges financées annuellement par la taxe de surveillance ne peuvent excéder 70% des charges totales annuelles (art. 51).

⁴ Les exploitantes ou exploitants prennent en charge la taxe de surveillance au prorata de leur produit brut des jeux.

⁵ Par produit brut des jeux, on entend la différence entre les mises et les gains payés aux joueurs.

Art. 62 Fin et début de l'assujettissement à la taxe

¹ L'assujettissement à la taxe prend naissance à la délivrance de l'autorisation d'exploitant et prend fin au retrait de l'autorisation, respectivement à la libération de la surveillance.

² Si l'assujettissement à la taxe ne prend pas naissance au début d'un exercice annuel ou ne prend pas fin au terme d'un exercice annuel, la taxe est due pro rata temporis.

Art. 63 Perception de la taxe

¹ Sur la base de son budget de l'exercice annuel, la GESPA facture aux exploitantes ou exploitants assujetti(e)s à la taxe une avance égale au montant de la taxe de surveillance prévue.

² Elle établit, lors du premier semestre de l'exercice suivant, un décompte final fondé sur ses comptes annuels et sur les produits bruts des jeux définitifs des assujettis à la taxe. La différence entre l'avance versée et le montant de la taxe de surveillance effectivement dû est reportée sur l'avance de l'année suivante.

³ Le délai de paiement est de 30 jours.

⁴ Si la taxe est contestée, l'exploitante ou l'exploitant peut exiger de la GESPA une décision susceptible de recours.

⁵ L'entier du montant est exigible lors de la notification de la décision.

Art. 64 Redevance unique pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

¹ La redevance unique prévue à l'art. 50 s'élève à CHF 3 millions au total.

² Le montant fixé à l'al. 1 est réparti entre les détentrices ou détenteurs de droits d'exploitation exclusifs au prorata des produits bruts des jeux réalisés la première année suivant l'entrée en vigueur du présent concordat.

³ L'institution intercantonale utilise le produit de la redevance unique prévue à l'al. 1 pour doter la GESPA d'un capital (art. 27 al. 1).

Art. 65 Redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

La redevance annuelle prévue à l'art. 50 se compose d'une part « prévention » et d'une part « surveillance ».

Art. 66 Part « prévention »

¹ La part « prévention » s'élève à 0.5% du produit brut des jeux annuel des loteries et des paris sportifs.

² Le produit de la part « prévention » ne peut être utilisé que pour les mesures définies à l'art. 85 LJAr.

³ Il est réparti entre les cantons, qui sont tenus de l'employer conformément à l'al. 2 ci-dessus, en fonction du produit brut des jeux réalisés dans ceux-ci.

⁴ La CSJA édicte des recommandations sur l'utilisation de la redevance.

Art. 67 Part « surveillance »

¹ La CSJA fixe chaque année la part « surveillance » conformément à l'art. 52 al. 3.

² L'institution intercantonale affecte le produit de cette redevance à la couverture de ses charges et au paiement de la contribution à la GESPA prévue à l'art. 28.

Art. 68 Perception de la redevance pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

¹ La GESPA perçoit la redevance au nom et pour le compte de l'institution intercantonale.

² L'art. 63 s'applique par analogie. Le cas échéant, la GESPA rend une décision.

Chapitre 8 Dispositions finales

Art. 69 Entrée en vigueur

¹ Le présent concordat entre en vigueur dès qu'au moins 18 cantons ont déclaré leur adhésion.

² L'adhésion doit être déclarée à la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries. Celle-ci communique l'entrée en vigueur du concordat aux cantons et à la Confédération.

³ L'entrée en vigueur du présent concordat abroge 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 (CILP), adoptée par la Conférence spécialisée sur le marché des loteries et la loi sur les loteries le 7 janvier 2005 en vue de la ratification par les cantons.

⁴ Les dispositions d'exécution édictées en vertu de la CILP sont abrogées à la date de l'entrée en vigueur du présent concordat.

Art. 70 Durée de validité et résiliation

¹ La durée du concordat est illimitée.

² Il peut être dénoncé par communication écrite à l'institution intercantonale pour la fin d'une année, mais au plus tôt à la fin de la 10^e année suivant son entrée en vigueur, avec un préavis de deux ans.

³ La dénonciation d'un canton met fin au concordat si, de ce fait, le nombre de cantons membres du concordat devient inférieur à 18.

Art. 71 Modification du concordat

¹ Sur proposition d'un canton ou de la GESPA, la CSJA se prononce sur l'engagement d'une procédure de révision partielle ou totale du concordat.

² La modification entre en vigueur dès que tous les cantons membres du concordat l'ont approuvée.

³ Des adaptations mineures peuvent faire l'objet d'une procédure simplifiée. Elles doivent être adoptées à l'unanimité par la CSJA. L'institution intercantonale informe préalablement les cantons de la teneur de la décision envisagée.

Art. 72 Rapport avec les concordats régionaux

Le présent concordat prime les dispositions contraires de l'IKV¹, de la C-LoRo² et des concordats qui leur succéderont.

¹ Convention intercantonale du 26 mai 1937 sur l'organisation commune des loteries (à laquelle ont adhéré les cantons alémaniques et le canton du Tessin)

² 9^{ème} Convention relative à la Loterie Romande du 18 novembre 2005 (à laquelle ont adhéré les cantons romands).

Art. 73 Dispositions transitoires

¹ A la date de l'entrée en vigueur du présent concordat, l'institution intercantonale se substitue à la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries prévue à l'art. 3 let. a CILP.

² A la date de l'entrée en vigueur du présent concordat, le conseil de surveillance de la GESPA se substitue à la commission des loteries et paris prévue à l'art. 3 let. b CILP. Les membres en fonction de la commission des loteries et paris peuvent terminer leur mandat et deviennent membres du conseil de surveillance. Les mandats complets effectués sous l'empire de la CILP sont pris en compte dans le calcul de la durée maximale des mandats.

³ Tous les droits et obligations nés en vertu de la CILP passent à la GESPA, sous réserve des alinéas ci-après.

⁴ La GESPA reprend toutes les procédures de la commission des loteries et paris pendantes lors de l'entrée en vigueur du présent concordat.

⁵ A la date de l'entrée en vigueur du présent concordat, le tribunal des jeux d'argent se substitue à la commission de recours prévue à l'art. 3 let. c CILP. Les juges, juges suppléantes et juges suppléants en fonction de la commission de recours peuvent terminer leur mandat et deviennent juges, juges suppléantes ou juges suppléants du tribunal des jeux d'argent. Les mandats complets effectués sous l'empire de la CILP sont pris en compte dans le calcul de la durée maximale des mandats.

⁶ Le tribunal des jeux d'argent reprend toutes les procédures de la commission de recours pendantes lors de l'entrée en vigueur du présent concordat.

⁷ Le droit de la procédure antérieur s'applique à toutes les procédures pendantes lors de l'entrée en vigueur du présent concordat jusqu'à leur clôture devant l'autorité concernée. Le droit en vigueur lors de la notification de la décision s'applique aux recours. Les demandes d'autorisation fondées sur la LJAr sont jugées selon le nouveau droit de la procédure.

⁸ La GESPA est autorisée, pendant un délai de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur du présent concordat, à percevoir auprès des detentrices ou détenteurs d'autorisations délivrées selon l'ancien droit des avances et des taxes fondées sur les autorisations délivrées selon l'ancien droit.

⁹ La fixation du montant destiné à l'encouragement du sport national selon l'art. 34 sera effectuée pour la première fois en 2022 pour la période 2023-2026. Jusqu'à fin 2022, les cantons peuvent utiliser, comme jusqu'ici, à des fins d'encouragement du sport national une partie des bénéfices nets avant répartition aux fonds cantonaux.

¹⁰ La dernière taxe de surveillance perçue en vertu de l'art. 21 CILP auprès des exploitantes et exploitants est considérée comme une avance au sens de l'art. 58.

Adopté le 20 mai 2019 par l'assemblée plénière de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par le marché des loteries et la loi sur les loteries en vue de la ratification par les cantons.

Pour la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par le marché des loteries et la loi sur les loteries.



Andrea Bettiga, Landammann
Président de la CDCM

Rapport explicatif sur le projet de concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

Sommaire

I. INTRODUCTION	3
1. Contexte	3
2. Mandat et procédure.....	3
3. Harmonisation avec les concordats régionaux.....	4
4. Loi fédérale sur les jeux d'argent	4
5. Contenu du rapport explicatif	5
II. FORME DU CONCORDAT SUR LES JEUX D'ARGENT: LOI AU SENS FORMEL.....	6
III. VUE D'ENSEMBLE DES NOUVEAUTES ESSENTIELLES.....	7
IV. RESULTATS DES PROCEDURES DE CONSULTATION	9
V. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS.....	12
Chapitre 1: Dispositions générales.....	12
Chapitre 2: Institution intercantonale en charge des jeux d'argent.....	12
Section 1: Tâches et organisation	12
Section 2: Finances.....	16
Chapitre 3: Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA).....	17
Section 1: Tâches et organisation	17
Section 2: Finances et droit de procédure applicable	21
Chapitre 4: Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES).....	22
Chapitre 5: Dispositions communes.....	25
Chapitre 6: Octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure.....	29
Chapitre 7: Redevances, taxes et émoluments	30
Section 1: Dispositions générales	31
Section 2: Emoluments pour les actes individuels de la GESPA	32
Section 3: Emoluments du tribunal des jeux d'argent	32
Section 4: Taxe de surveillance	32
Section 5: Redevances pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs	32
Chapitre 8: Dispositions finales	34
VI. CONSEQUENCES DE LA REVISION POUR LES CANTONS	36
1. Conséquences pour les cantons de la nouvelle réglementation au niveau fédéral.....	36
2. Conséquences pour les cantons de la révision des dispositions intercantionales	37

I. Introduction

1. Contexte

Le 11 mars 2012, le peuple et les cantons ont accepté le contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun » (cf. article 106 de la Constitution fédérale). Le 21 octobre 2015, le Conseil fédéral a adopté le message¹ et le projet² à l'intention des Chambres fédérales, qui ont adopté la loi sur les jeux d'argent (LJAr) le 29 septembre 2017³. Le référendum lancé contre la loi a abouti. La loi a été adoptée le 10 juin 2018 dans les urnes avec 72,9% des voix favorables⁴. Les recours déposés contre la votation ont été rejetés par le Tribunal fédéral dans la mesure où ils étaient recevables. Le 7 novembre 2018, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur les jeux d'argent. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

La LJAr regroupe les deux lois fédérales antérieurement en vigueur dans le domaine des jeux d'argent (la loi sur les loteries⁵ et la loi sur les maisons de jeu⁶) et crée une nouvelle réglementation fédérale étendue pour tous les jeux d'argent exploités en Suisse. Elle vise à protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent et à garantir que les bénéfices des jeux d'argent soient affectés à des buts d'utilité publique et à l'AVS/AI.

La révision de l'art. 106 de la Constitution fédérale et la révision complète de la législation fédérale sur les jeux d'argent imposent une révision des dispositions cantonales et intercantionales en matière de jeux d'argent.

2. Mandat et procédure

Lors de sa séance du 7 avril 2014, le comité de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM) avait chargé la secrétaire générale de la CDCM de constituer un groupe de travail en vue de la révision totale de la convention intercantonale du 7 janvier 2005 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 (CILP).

Ce groupe de travail était placé sous la direction de la secrétaire générale de la CDCM (Dora Andres) et se composait de 7 autres membres: Simon Perroud (commission de recours), Manuel Richard (commission des loteries et paris), Giorgio Stanga et Peter Schärer (représentants des cantons alémaniques et du Tessin), Jean-Luc Moner-Banet et Albert von Braun (représentants des cantons romands) et Roger Fasnacht (Communauté des loteries suisses). Le groupe de travail était assisté par une équipe de rédaction, constituée de deux représentants du secrétariat de la commission des loteries et paris (Pascal Philipona et Sascha Giuffredi).

Le groupe de travail avait pour mandat de réviser complètement la CILP afin de l'adapter au droit supérieur mais aussi de remédier aux insuffisances ou aux lacunes de la convention actuelle constatées ces dernières années. La révision a donc été mise à profit pour examiner les structures mises en place et les adapter aux nouvelles exigences. A cette occasion, il est apparu que de nombreuses questions, dont certaines juridiquement très complexes, se posaient. C'est pourquoi, dès 2016, il a été fait appel à une spécialiste externe, M^e M. Strecker, avocate (Recht & Governance, Berne), qui a accompagné étroitement le processus de révision.

¹ Cf. Message du 21 octobre 2015 concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent, FF 2015 7627 ss.

² Cf. FF 2015 7769 ss.

³ Cf. FF 2017 7245 ss.

⁴ FF 2018 773.

⁵ Loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (LLP; RS 935.51).

⁶ Loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ; RS 935.52).

En été 2017, le projet de concordat et le rapport explicatif ont fait l'objet d'une première consultation. Le 20 novembre 2017, l'assemblée plénière de la CDCM a établi des lignes directrices pour la suite des travaux s'agissant des questions politiques essentielles soulevées lors de la première consultation. Le texte du concordat et le rapport explicatif ont été révisés sur cette base. La seconde consultation s'est déroulée du 30 juin au 15 octobre 2018. Dans le cadre de la seconde consultation, seules des adaptations mineures ont pu encore être apportées au concordat. Le 26 novembre 2018, l'assemblée plénière de la CDCM a décidé d'examiner l'inscription dans le CJA d'une compétence supplémentaire de la CSJA (décision sur le montant alloué à l'encouragement du sport national). Le 20 mai 2019, l'assemblée plénière de la CDCM a adopté la présente version du concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse en vue de la ratification par les cantons. Est visée une entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2020.

3. Harmonisation avec les concordats régionaux

Les conventions régionales actuellement en vigueur (l'IKV⁷ et la C-LoRo⁸) sont également en cours de révision. Les processus de révision sont du ressort des cantons compétents. La consultation relative à ces projets s'est déroulée en même temps que la seconde consultation sur le CJA.

Du point de vue du CJA, les concordats régionaux doivent au moins régler la désignation de l'exploitant autorisé sur le territoire concerné par le concordat régional (cf. art. 49 CJA).

Comme le droit fédéral (art. 23 al. 2 LJAr) impose que la désignation de l'exploitant autorisé revête la forme légale, les concordats régionaux doivent être adoptés dans le cadre d'une procédure législative.

Outre les éléments mentionnés ci-dessus, les concordats régionaux peuvent contenir d'autres dispositions. Si celles-ci sont en contradiction avec le CJA, le CJA prime (art. 72 CJA).

4. Loi fédérale sur les jeux d'argent

La LJAr crée de nouvelles catégories de jeux d'argent (chapitre 1 LJAr). Elle contient des dispositions sur les maisons de jeu et les jeux de grande envergure (chapitres 2 et 3 LJAr), sur les jeux de petite envergure (chapitre 4 LJAr), sur l'exploitation de jeux de casino et de jeux de grande envergure (chapitre 5 LJAr), sur la protection des joueurs contre le jeu excessif (chapitre 6 LJAr), sur la restriction de l'accès aux offres de jeux d'argent en ligne non autorisées en Suisse (chapitre 7 LJAr), sur les autorités (commission fédérale des maisons de jeu, autorité intercantonale de surveillance et d'exécution, organe de coordination, chapitre 8 LJAr), sur l'imposition et l'affectation du produit des jeux (chapitre 9 LJAr) ainsi que des dispositions pénales et des dispositions finales (chapitres 10 et 11 LJAr). La LJAr comprend 146 articles et elle est accompagnée d'un message du Conseil fédéral⁹ de 150 pages. C'est un projet très étendu et de grande portée.

Nous aborderons brièvement ci-après quelques points importants du projet pour la révision de la CILP et pour une bonne compréhension du présent rapport:

- La LJAr définit de nouvelles catégories de jeux d'argent et délimite les compétences d'une façon nouvelle. Les jeux de casino restent du ressort de la Confédération. Selon la LJAr, les jeux de petite envergure (petites loteries, paris sportifs locaux et petits tournois de poker notamment) sont de la compétence de chacun des cantons.
- Les cantons décident d'autoriser ou non des jeux de grande envergure (loteries, paris sportifs et jeux d'adresse de grande envergure). S'ils les autorisent, ils sont tenus

⁷ Convention intercantonale sur l'organisation commune des loteries du 26 mai 1937. Concordat sur les loteries auquel ont adhéré les cantons alémaniques et le Tessin.

⁸ 9^e Convention relative à la Loterie Romande du 18 novembre 2005. Concordat sur les loteries auquel ont adhéré les cantons romands.

⁹ FF 2015 7627 ss.

d'adhérer à un concordat instituant une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution (art. 105 LJAr), que la loi nomme également « autorité intercantonale ».

- Selon l'art. 106 LJAr, l'autorité intercantonale doit être indépendante. A ce sujet, le message précise ce qui suit: « L'autorité intercantonale ne pourra recevoir aucune instruction des autorités concernant l'exercice de sa fonction, et elle devra également être indépendante des exploitants de jeux d'argent qu'elle est chargée de surveiller. Pour le reste, il appartiendra au droit cantonal de fixer les conditions-cadres nécessaires à l'indépendance de l'autorité intercantonale. Ainsi, la procédure de désignation des membres de l'autorité, de même que les règles concernant sa composition, son organisation et son fonctionnement devront garantir son indépendance institutionnelle. L'organe chargé de la désignation devra lui-même présenter des garanties d'indépendance vis-à-vis des exploitants de jeux d'argent. L'indépendance fonctionnelle de l'autorité intercantonale devra également être assurée, notamment au travers des règles sur le budget, le financement et la surveillance. » (Message concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent, FF 2015 7721).
- Selon la LJAr, les tâches et pouvoirs ci-après doivent à tout le moins être délégués à l'autorité intercantonale: elle est compétente pour délivrer les autorisations d'exploitant et de jeu pour les jeux de grande envergure, donc aussi pour les jeux d'adresse de grande envergure (cf. art. 21 ss LJAr), elle surveille le respect des dispositions légales relatives aux jeux de grande envergure (cf. art. 107 al. 1 let. a LJAr), lutte contre les jeux d'argent illégaux (cf. art. 107 al. 1 let. b LJAr), collabore avec les autorités suisses et étrangères (cf. art. 107 al. 1 let. c LJAr) et établit et publie un rapport sur son activité (art. 107 al. 1 let. d LJAr). Les pouvoirs de l'autorité intercantonale sont également définis dans la loi fédérale (cf. art. 108 ss LJAr). Enfin, la LJAr contient également des dispositions sur l'assistance administrative (en Suisse et à l'étranger, cf. art. 111 et 112 LJAr). Les cantons peuvent également confier d'autres tâches et conférer d'autres pouvoirs à l'autorité intercantonale (cf. art. 107 al. 2 et 108 al. 2 LJAr).
- La loi fédérale contient des dispositions étendues et exhaustives en matière d'autorisation, d'exploitation et de surveillance des jeux de grande envergure (cf. chapitres 3, 5 et 8 de la LJAr).
- L'art. 23 LJAr prévoit explicitement que les cantons déterminent le nombre maximal d'exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure et qu'ils peuvent en outre désigner en la forme légale les sociétés auxquelles l'autorité intercantonale peut délivrer une autorisation pour l'exploitation de loteries et de paris sportifs, pour autant que les conditions d'autorisation soient réunies.
- La LJAr contient en outre des dispositions étendues et détaillées sur la protection des joueurs contre le jeu excessif (cf. chapitre 6 LJAr).
- Enfin, elle édicte des prescriptions sur l'affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure. Les cantons doivent affecter l'intégralité des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif. La loi donne une définition du bénéfice net (art. 125 al. 2 LJAr) et exclut l'affectation des bénéfices nets à l'exécution d'obligations légales (art. 125 al. 3 LJAr). Les bénéfices nets des jeux d'adresse ne sont soumis à aucune obligation d'affectation (art. 125 al. 4 LJAr). L'art. 126 al. 2 LJAr prévoit que les exploitants remettent leurs bénéfices nets aux cantons dans lesquels les loteries et les paris sportifs ont été exploités. L'art. 127 al. 5 autorise les cantons à affecter une part des bénéfices nets à des buts d'utilité publique intercantonaux et nationaux.

5. Contenu du rapport explicatif

Le présent rapport explicatif expose ci-dessous la forme que doit revêtir le concordat sur les jeux d'argent (cf. chiffre II ci-dessous) et les modifications essentielles par rapport à la CILP actuelle (cf. chiffre III ci-dessous). Le chiffre IV donne une vue d'ensemble des résultats des

consultations et le chiffre V contient des remarques complémentaires sur le texte du concordat. Le chiffre VI traite des effets de la révision des dispositions intercantionales.

II. Forme du concordat sur les jeux d'argent: loi au sens formel

Selon l'art. 48 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. Les conventions intercantionales sont des conventions de droit public que deux ou plusieurs cantons concluent sur un objet de leur compétence. Il est donc possible de conclure des conventions sur toutes les questions qui sont du ressort des cantons. De telles conventions peuvent avoir un caractère normatif ou obligationnel. Il est aussi possible qu'elles contiennent des éléments de ces deux catégories. Les conventions à caractère normatif peuvent être directement ou indirectement applicables. Dans le premier cas, les cantons participants sont en droit et tenus de les appliquer directement; dans le second cas, ils sont seulement tenus de transposer les dispositions de la convention dans leur droit interne. Les conventions intercantionales à caractère normatif visent notamment à faire progresser l'uniformisation du droit dans l'ensemble de la Suisse sans intervention du législateur fédéral. Les conventions intercantionales peuvent aussi avoir pour but la création d'organisations et d'institutions communes. Il est ainsi possible d'instituer un organe intercantonal commun pour l'exécution d'une convention. Les conventions intercantionales doivent être portées à la connaissance de la Confédération (art. 48 al. 3 Cst.). La nouvelle Constitution fédérale ne les soumet plus à approbation. Une approbation de l'assemblée fédérale n'est requise que si le Conseil fédéral ou un autre canton élève une réclamation (art. 172 al. 3 et art. 186 al. 3 Cst.).¹⁰

Le CJA est une convention de droit public au sens de l'art. 48 al. 1 Cst. qui a à la fois un caractère normatif et un caractère obligationnel et qui, simultanément, crée des organisations et des institutions communes.

Il confie des tâches publiques à des institutions communes, renferme des dispositions importantes en matière d'organisation qui peuvent toucher la situation juridique de particuliers et contient les bases légales pour la perception de redevances, taxes et émoluments. Il est donc nécessaire, pour qu'il satisfasse au principe de la légalité, qu'il soit édicté sous la forme d'une loi au sens formel¹¹, ce qui implique qu'il soit adopté dans une procédure législative par chacun des législateurs cantonaux¹². Il faut en particulier en tenir compte dans les phases de consultation, d'approbation et de déclaration d'adhésion. Suivant le droit cantonal, il peut être approprié que le gouvernement cantonal informe de façon précoce au sein de son canton de la révision totale envisagée de la CILP.

Comme il s'agit ici d'une révision totale, la version précédente du concordat (« la CILP en vigueur ») est abrogée et une nouvelle version de l'ensemble du texte du concordat est édictée / décidée (« concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse »).¹³

¹⁰ Citation du rapport de la CDCM au sujet de la CILP du 7 janvier 2005, chiffre C I., p. 6 s.

¹¹ La perception de contributions publiques doit se fonder sur une loi au sens formel. Le principe de la légalité revêt, dans le droit des contributions publiques, le caractère d'un droit constitutionnel indépendant (cf. TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3^e édition 2009, p. 550 ss).

¹² Cf. arrêt du Tribunal fédéral 1A.182/1998, consid. 3d. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un arrêté du gouvernement peut exceptionnellement suffire s'il existe une norme de délégation explicite et concrète.

¹³ C'est pour cette raison, en particulier, que les adaptations à apporter au texte du concordat ne sont pas explicitement signalées comme des « modifications » en mode « suivi des modifications ».

III. Vue d'ensemble des nouveautés essentielles

Transformation des organes actuels de la CILP en deux personnes morales (institution intercantonale en charge des jeux d'argent et autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent)

Sous l'empire de la CILP actuelle, différents organes institués par la CILP exécutent les tâches intercantionales. La forme juridique de la collaboration n'est pas (explicitement) définie. Un examen des structures a montré qu'il apparaît opportun d'attribuer clairement les tâches à accomplir au niveau intercantonal aux différents acteurs ou actrices et de clarifier la question de la forme juridique. Le CJA transformera les organes actuels de la CILP en deux personnes morales. Ainsi, l'institution commune (politique) et l'accomplissement des tâches opérationnelles (exécution) seront juridiquement distincts :

- Désormais, c'est une corporation de droit public qui exercera la responsabilité de l'ensemble des cantons en leur qualité de responsables de l'autorité intercantonale. La constitution d'une personne morale a l'avantage de fonder des droits et des obligations au nom de la personne morale (donc de l'institution intercantonale). Au vu du rôle politique de l'institution intercantonale, il s'impose de prévoir une structure associative.
- L'exécution (c'est-à-dire, avant tout, l'exercice des tâches que le droit fédéral confère à « l'autorité intercantonale ») sera attribuée à un établissement de droit public indépendant. Ce faisant, la visibilité de l'autorité intercantonale sera renforcée et son indépendance, exigée par le droit fédéral, se reflétera dans les dispositions en matière d'organisation. Comme l'autorité intercantonale a une activité d'exécution, il apparaît opportun de constituer un établissement; les tâches « politiques » seront assumées par l'institution commune. L'établissement est soumis à la surveillance administrative de l'institution intercantonale.

Les organisations et leurs organes institués par cette réorganisation porteront les dénominations suivantes, qui s'inspirent de la nouvelle terminologie du droit fédéral:

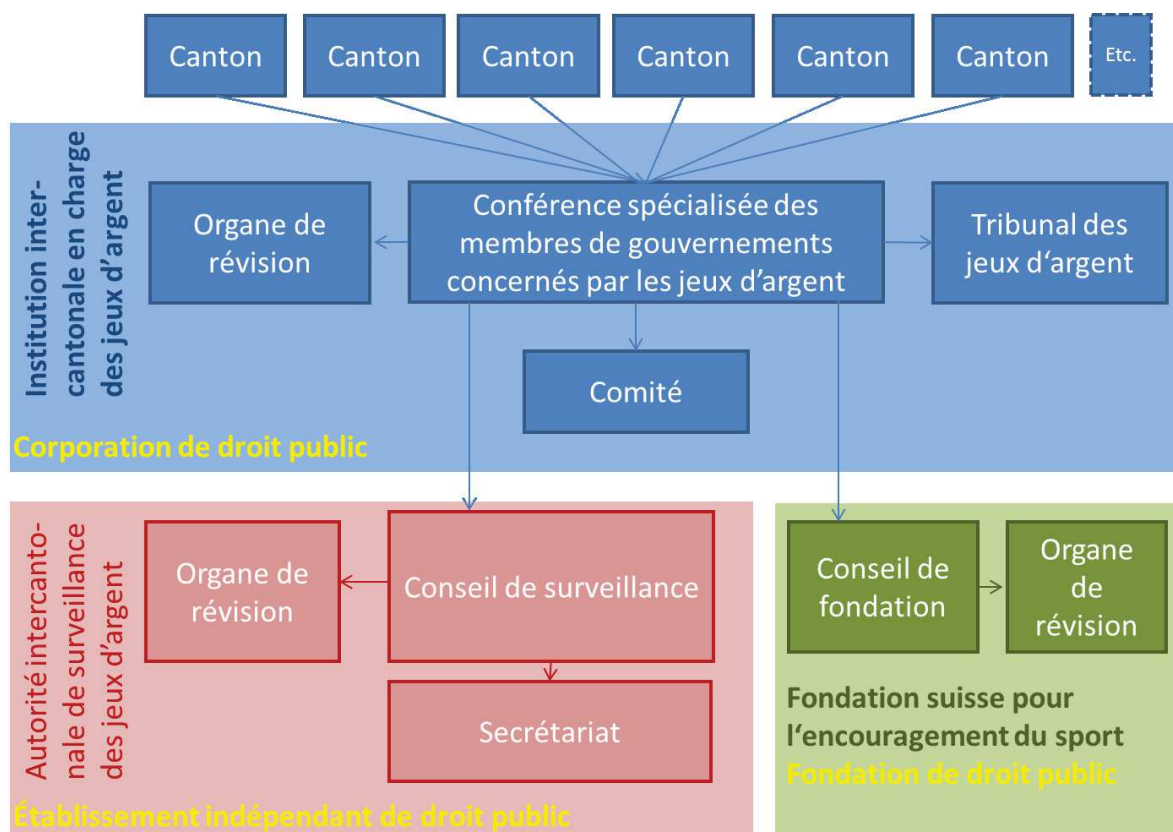
- Pour l'institution commune: « institution intercantonale en charge des jeux d'argent » (avec les organes : conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent, comité, tribunal des jeux d'argent et organe de révision). Pour des raisons de lisibilité, l'abréviation « institution intercantonale » est utilisée dans le concordat et dans le présent rapport explicatif.
- Pour l'établissement: « autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent » (GESPA, *tiré de la dénomination en allemand « Geldspielaufsicht »*) (avec les organes : conseil de surveillance, secrétariat et organe de révision).

Dispositions relatives à la répartition des fonds pour l'encouragement du sport national

Jusqu'à maintenant, c'est la Société du Sport-Toto (SST), qui revêt la forme d'une association, qui répartit les fonds destinés à l'encouragement du sport national. La répartition des fonds sera à l'avenir assurée par la fondation de droit public Fondation suisse pour l'encouragement du sport, laquelle sera placée sous le pilotage et la surveillance de l'organisme.

Vue d'ensemble des nouvelles structures

Le schéma ci-après donne une vue d'ensemble des nouvelles personnes morales et de leurs organes institués par le CJA.



Octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure

Les restrictions relatives aux exploitants autorisés figurant actuellement dans les concordats régionaux sont reprises dans le CJA. La désignation de l'exploitante ou exploitant autorisé(e) figure comme auparavant dans les concordats régionaux. Le système actuel (un exploitant par territoire) sera maintenu.

Optimisation des bases légales (principe de la légalité)

Le CJA doit constituer une base légale solide pour l'accomplissement futur des tâches. Il revêtira la forme d'une loi au sens formel. La révision constitue l'occasion d'inscrire dans le concordat tous les éléments essentiels de l'organisation (organes, compétences et procédures de décision). Actuellement, certaines dispositions figurent dans des règlements de la CDCM. Par ailleurs, comme les exploitantes ou exploitants privé(e)s de jeux d'adresse seront désormais soumis à des taxes, les bases légales pour leur perception sont optimisées. Le principe de la légalité exige que, pour toute contribution, l'assujettissement (débitriceur de la contribution), l'objet de la taxe (motif de perception de la contribution), les principes de calcul et les éventuelles exceptions soient réglés dans une loi au sens formel. Le CJA prévoit les contributions publiques suivantes:

- des émoluments pour des actes individuels (de la GESPA et du tribunal des jeux d'argent);
- une taxe de surveillance pour toutes les exploitantes et tous les exploitants de jeux de grande envergure;
- une redevance pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (constituée d'une redevance unique destinée à constituer les réserves de l'établissement, d'une redevance annuelle destinée au financement de mesures de prévention et d'une redevance annuelle destinée à couvrir les charges qui ne peuvent être financées par des émoluments ou par la taxe de surveillance).

Questions qui ne sont plus réglées dans le concordat

Les questions ci-après, actuellement réglées par la CILP, *ne* sont *pas* reprises dans le CJA, la LJAr contenant désormais des dispositions matérielles (parfois très étendues) à ce sujet:

- Les cantons ne sont plus autorisés à compléter les dispositions matérielles relatives à l'autorisation et à la surveillance des jeux de grande envergure (cf. chapitre 3, sections 1 et 3 de l'actuelle CILP).
- La LJAr contient des dispositions étendues et détaillées sur la protection des joueurs contre le jeu excessif. Les cantons ne sont notamment pas autorisés à compléter la réglementation dans les domaines de l'autorisation et de la surveillance des jeux de grande envergure; en revanche, le législateur fédéral laisse expressément une marge de manœuvre pour des réglementations cantonales dans le domaine des mesures selon l'art. 85 LJAr.
- Les exigences minimales relatives à l'affectation des fonds à des buts d'utilité publique mentionnées dans la CILP (cf. chapitre 4 de la CILP actuelle « Fonds de loterie et de pari et répartition des moyens financiers ») ont été reprises, sur le fond, dans la LJAr et y sont réglées parfois d'une façon plus étendue que jusqu'à maintenant (cf. chapitre 9 de la LJAr). Lors de la procédure de consultation sur l'avant-projet de loi fédérale, de nombreux cantons se sont opposés aux exigences minimales, ou au moins à une partie d'entre elles: ils faisaient notamment valoir que la Confédération empiétait excessivement sur la liberté d'organisation des cantons. Au vu de cette situation, il n'apparaît pas opportun d'inscrire des normes complémentaires à ce sujet dans le concordat au niveau suisse. En revanche, il est fait usage de la possibilité d'affecter une partie des bénéfices nets à des buts d'utilité publique intercantonaux et nationaux qu'offre l'art. 127 al. 5 LJAr. Dans ce contexte, sont désormais inscrites dans le concordat des dispositions sur l'affectation des bénéfices nets en faveur de l'encouragement du sport suisse (cf. les dispositions relatives à la Fondation suisse pour l'encouragement du sport).

IV. Résultats des procédures de consultation

Nous donnons ci-après une vue d'ensemble des résultats les plus importants des deux consultations. Les réponses et les discussions qu'elles ont suscitées sont exposées dans les rapports sur les résultats de la consultation, rapports qui peuvent être demandés au secrétariat de la CDCM.

Première consultation

Le premier projet du CJA a été bien accueilli lors de la consultation. Les grandes lignes du projet n'étaient guère contestées. La majorité des participantes et participants à la consultation ont accepté les nouveautés essentielles. C'est notamment le cas:

- de la transformation des structures actuelles en deux entités juridiquement indépendantes (l'institution intercantonale et la GESPA) et des grandes lignes de leur organisation. Les réserves que les cantons romands ont exprimées lors de la première consultation au sujet de l'organisation de l'institution intercantonale en tant que corporation de droit public et du statut du tribunal des jeux d'argent en tant qu'organe indépendant de l'institution intercantonale ont pu être dissipées;
- de l'inscription dans le CJA de dispositions sur l'utilisation des bénéfices nets pour l'encouragement du sport national et de la constitution de la fondation de droit public Fondation suisse pour l'encouragement du sport, qui répartira à l'avenir (à la place de la Société du Sport-Toto) les fonds destinés à l'encouragement du sport national;
- de l'octroi, dans le CJA, de droits d'exploitation exclusifs;
- des dispositions sur les redevances, taxes et émoluments.

Par rapport au projet qui a fait l'objet de la première consultation, le projet soumis à la seconde consultation a été adapté principalement sur les points suivants:

- le titre a été modifié (désormais concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse), de façon à mieux faire ressortir la délimitation d'avec les concordats régionaux;
- la fonction de surveillance de la CSJA a été explicitement mentionnée;
- les rôles de la CSJA (rôle politique) et de la GESPA (autorité de surveillance indépendante) ont été mieux mis en évidence, dans la mesure où cela est possible au niveau abstrait, et la tenue d'entretiens annuels entre les présidentes ou présidents des deux organismes a été institutionnalisée;
- les règles applicables à la FSES ont été précisées (le nombre de membres du conseil de fondation et les critères essentiels pour la répartition des fonds ont été inscrits dans le CJA, les autres critères et la procédure pour l'utilisation des fonds doivent être réglés dans le règlement de fondation, qui doit être approuvé par la CSJA (sur proposition de la FSES) et qui doit également contenir des dispositions garantissant l'indépendance des organes de la fondation à l'égard des bénéficiaires;
- un nouveau chapitre « dispositions communes », applicable à tous les organismes institués par le CJA, a été introduit; il contient des prescriptions sur les incompatibilités, la déclaration des liens d'intérêt, la récusation, la surveillance financière, la responsabilité, la protection des données, la consultation des dossiers, les publications et le droit applicable;
- le CJA octroie des droits d'exploitation exclusifs (comme c'était déjà le cas du projet qui a fait l'objet de la première consultation), mais il a été renoncé à une désignation de l'exploitant autorisé au niveau du CJA;
- l'actuelle clé de répartition de la taxe sur la dépendance au jeu est maintenue (le produit de la taxe sera réparti, comme jusqu'à maintenant, en fonction du produit brut des jeux réalisé dans les différents cantons);
- la CSJA peut émettre des recommandations sur l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu, mais non édicter des directives;
- des règles relatives à la prise en compte des durées de fonction ont été inscrites dans les dispositions transitoires.

Les dispositions ci-après du projet qui a fait l'objet de la première consultation ont parfois été contestées, mais elles ont cependant été maintenues après un examen approfondi:

- la représentation de la Suisse romande au sein du comité de l'institution intercantonale, relativement forte par rapport à sa population (parce que le produit brut des jeux par habitant en Suisse romande est à peu près égal au double de celui du reste de la Suisse);
- la répartition des compétences entre l'institution intercantonale et la GESPA en ce qui concerne l'adoption du budget et des rapports;
- les limitations de la responsabilité de la GESPA et de l'accès à ses dossiers;
- la disposition qui prévoit que le CJA n'entre en vigueur que si tous les cantons y adhèrent.

Les propositions ci-après, soumises lors de la consultation, n'ont pas été reprises :

- l'extension de la fonction de surveillance de la GESPA à la surveillance de l'utilisation des bénéfices nets;
- l'inscription de dispositions supplémentaires sur la lutte contre la dépendance au jeu;
- l'introduction d'une fourchette pour la fixation du taux de la taxe sur la dépendance au jeu (de 0.5% à 1.0%);
- l'inscription dans le CJA de la procédure pour les attributions à la FSES.

Deuxième consultation

Au cours de la deuxième consultation, un grand nombre de requêtes ont été présentées à nouveau, dont certaines concernaient en partie des aspects fondamentaux. Il va sans dire qu'aucun changement fondamental n'est plus possible à ce stade de la procédure (immédiatement avant l'adoption pour ratification par les cantons). Au cours de l'évaluation de la deuxième consultation, pour l'essentiel, les changements mineurs suivants ont été apportés:

- La présentation des comptes de tous les organismes créés par le CJA s'effectue par analogie selon les règles du titre trente-deuxième du CO;
- La désignation de l'organe de révision de tous les organismes créés par le CJA porte sur une période de période de fonction de 4 ans, reconductible ;
- La dénomination du service cantonal entrant en ligne de compte pour fonctionner en tant qu'organe de révision a été modifiée (anciennement « service cantonal spécialisé », aujourd'hui « organe cantonal de vérification des comptes »);
- Il est précisé que le terme « contrôle ordinaire » désigne un contrôle au sens de l'art. 728a CO;
- Les tâches de l'autorité de surveillance de la protection des données sont régies par les articles 27, 30 et 31 de la LPD;
- Le nouveau mécanisme de répartition des fonds pour la promotion du sport national (par le biais de la FSES) ne sera appliqué qu'à partir de la période contractuelle 2023 - 2026, jusque là, la répartition des fonds se fera à travers les structures existantes (SST).

Les propositions suivantes, soumises lors de la deuxième consultation, n'ont pas été mises en œuvre:

- un concordat au lieu de trois concordats;
- autre dénomination pour la GESPA/ pour le tribunal des jeux d'argent;
- inclusion permanente des présidents de la CDS/de la CDAS dans la CSJA (en tant qu'invités);
- des règles plus strictes en matière d'expertise dans le domaine de l'addiction au sein du conseil de surveillance;
- adoption des règlements sur les indemnités (GESPA et FSES) par la CSJA (au lieu de l'approbation par la CSJA);
- obligation de publier la rémunération des membres des organes de direction;
- désignation d'une autorité cantonale de protection des données comme autorité de surveillance de la protection des données et application de la législation cantonale correspondante.

La question de savoir qui et dans le cadre de quelle procédure détermine la part des bénéfices nets allouée à la FSES pour la promotion du sport national a été très controversée. Cette question était déjà controversée lors de la première consultation. Au vu des résultats de la deuxième consultation, l'assemblée plénière du 28 novembre 2018 a décidé d'examiner une nouvelle fois de manière approfondie l'inscription de dispositions à ce sujet dans le CJA. Dans la présente version du CJA, la CSJA fixe définitivement le montant alloué à l'encouragement du sport national. Les cantons le prennent en charge proportionnellement à leur nombre d'habitants.

V. Commentaires des dispositions

Chapitre 1: Dispositions générales (art. 1 CJA)

L'art. 1 CJA donne une vue d'ensemble de l'objet réglementé. Le CJA crée trois personnes morales, qui font toutes l'objet d'un chapitre du concordat:

- L'institution intercantonale en charge des jeux d'argent (art. 1 let. a CJA): elle exerce la responsabilité des cantons dans le domaine des jeux de grande envergure et, en particulier, elle pilote et surveille les autres personnes morales instituées par le concordat.
- La GESPA (art. 1 let. b CJA): elle exerce, en application des dispositions de droit fédéral, la surveillance du marché des jeux de grande envergure. Elle assume principalement, mais pas uniquement, les tâches que la LJA attribue à « l'autorité intercantonale ».
- La Fondation suisse pour l'encouragement du sport (art. 1 let. c CJA): elle est l'instance suisse de répartition qui octroie des contributions pour l'encouragement du sport national.

Le CJA règle en outre l'octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure (art. 1 let. d CJA). Ces droits étaient jusqu'alors octroyés par le concordat régional des cantons romands (pour la Loterie Romande) et par le concordat régional des cantons alémaniques et du Tessin (pour Swisslos). Ce système (limitation à une exploitante ou un exploitant par territoire) doit être maintenu, mais il est désormais réglé au niveau du CJA. Comme jusqu'à maintenant, ce sont les concordats régionaux qui désignent les exploitantes ou exploitants autorisé(e)s.

Enfin, le CJA contient les bases légales pour la perception et l'utilisation de contributions publiques pour le financement des charges liées aux jeux d'argent et à la lutte contre la dépendance au jeu (art. 1 let. e CJA).

Chapitre 2: Institution intercantonale en charge des jeux d'argent

SECTION 1: TACHES ET ORGANISATION (ART. 2 A 16 CJA)

a) En général

Tâches (art. 2 CJA)

L'institution intercantonale en charge des jeux d'argent exerce les tâches qui incombent à l'assemblée plénière de la CDCM (ainsi qu'au comité et au secrétariat) sous l'empire de la CILP actuelle:

- Pour les domaines où le droit fédéral laisse aux cantons une marge d'appréciation en matière de jeux de grande envergure, les compétences de décision sont attribuées à l'institution intercantonale (art. 2 let. a CJA) et, donc, exercées en commun par tous les cantons. En revanche, la réglementation des jeux de petite envergure reste du ressort de chacun des cantons.
- L'art. 2 let. b CJA confère à l'institution intercantonale la tâche d'assumer la responsabilité commune des cantons, qui ont la charge de la GESPA. Il est ici également explicitement fait mention de la surveillance administrative de la GESPA.
- L'institution intercantonale garantit également la protection juridique dans le champ d'application du CJA en élisant le tribunal intercantonal des jeux d'argent (qui est un organe indépendant) et en le surveillant administrativement (art. 2 let. c).

- Enfin, elle a également la tâche de garantir l'utilisation transparente des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure en faveur du sport national. Elle pilote et surveille désormais la Fondation suisse pour l'encouragement du sport, qui succède à la Société du Sport-Toto. Cette fondation est intégrée dans le concordat (art. 2 let. d).

Forme juridique, siège et organes (art. 3 CJA)

Comme nous l'avons déjà dit en introduction, l'institution intercantonale revêt la forme juridique d'une corporation de droit public (art. 3 al. 1 CJA). Cette forme juridique a été choisie avant tout parce que, si l'on ne crée pas une personne morale (et qu'on opte donc pour la forme juridique de la société simple), ce sont toujours tous les cantons eux-mêmes qui acquièrent des droits et s'obligent. Se pose alors notamment la question de la façon dont cette situation se traduit dans la comptabilité des cantons participants. En outre, la forme juridique de la société simple est considérée comme lourde, parce que l'unanimité des cantons participants est requise pour toutes les affaires qui n'ont pas été expressément déléguées aux organes intercantonaux. C'est pourquoi la doctrine recommande le modèle de la corporation de droit public pour toutes les organisations ayant un caractère associatif (cf. VITAL ZEHNDER, Die öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, in: Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, volume 16, 2007, p. 356). La forme juridique de la corporation de droit public s'impose aussi parce que des redevances pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (cf. art. 45 CJA) seront perçues au nom et pour le compte de l'institution intercantonale.

Le siège de l'institution intercantonale sera au même endroit que celui de l'autorité de surveillance des jeux d'argent (à savoir Berne).

La CILP actuelle ne contient que peu de dispositions sur le fonctionnement de l'assemblée plénière de la CDCM. De nombreux aspects (composition et élection du comité, procédure de décision de l'assemblée plénière et du comité ou organe de révision par exemple) ne sont réglés qu'au niveau du règlement interne. Le CJA n'apporte pas de modifications fondamentales au mode de fonctionnement actuel, qui a fait ses preuves dans la pratique. Il apparaît cependant opportun d'inscrire les principales dispositions juridiques de nature organisationnelle dans le concordat.

b) CSJA

Composition (art. 4 CJA)

La CSJA est l'organe législatif de l'institution intercantonale et elle se compose d'un membre du gouvernement de chacun des cantons (art. 4 CJA) (ce qui est déjà le cas de la CDCM sous l'empire de la CILP). Il ne peut s'agir, selon la lettre, que des membres du gouvernement en fonction.

Compétences (art. 5 CJA)

La CSJA dispose de nombreuses compétences:

- Elle adopte des prises de position et des recommandations à l'attention des cantons dans le domaine de la politique des jeux d'argent (art. 5 let. a CSJA). Des positions communes sont par exemple opportunes dans les procédures de consultation fédérales. Des recommandations peuvent s'adresser à l'ensemble des cantons ou à des cantons déterminés lorsque la CSJA estime que des mesures doivent être prises, par exemple dans le domaine de la législation cantonale. De telles recommandations ne sont évidemment pas impératives pour les cantons.
- La CSJA élit d'une part les autres organes de l'institution intercantonale (comité, tribunal des jeux d'argent et organe de révision) et, d'autre part, les organes suprêmes des autres organisations créées par le CJA (conseil de surveillance de la GESPA et conseil de fondation de la FSES, art. 5 let. b CJA). Elle élit en outre les représentantes

ou représentants des autorités cantonales d'exécution et de la GESPA au sein de l'organe de coordination¹⁴ prévu aux art. 113 ss LJA (art. 5 let. b CJA) et désigne le ou les membre(s) des cantons au sein de la commission fédérale des maisons de jeu conformément aux art. 94 ss LJA (art. 5 let. c CJA).

- La CSJA édicte le règlement d'organisation de l'institution intercantonale (art. 5 let. d CJA). Dans ce règlement, elle peut accorder à certaines organisations des droits de proposition pour des affaires qui sont de son ressort (élection des juges, du conseil de surveillance de la GESPA et du conseil de fondation de la FSES notamment).
- La CSJA adopte non seulement le budget (y compris le poste financement du tribunal des jeux d'argent), le rapport annuel et les comptes annuels (compétences décisionnelles habituelles d'un législatif) mais aussi le montant de la part « surveillance » de la redevance prévue à l'art. 67 al. 1 CJA (cf. art. 5 let. e, i - iii). Cette redevance est perçue auprès des deux exploitantes ou exploitants de loteries et de paris de grande envergure et elle est destinée à couvrir les charges qui ne peuvent être financées par d'autres taxes (émoluments pour des actes individuels et taxe de surveillance) (sur ce point, cf. commentaires sur le chapitre 7 ci-après).
- La CSJA adopte également le mandat de prestations conclu avec la GESPA pour une période de 4 ans (art. 5 let. e, iv CJA) ainsi que la contribution annuelle à la GESPA prélevée sur le produit de la redevance en vertu de l'art. 67 al. 2 CJA (art. 5 let. e, v CJA). Ces deux instruments permettent aux cantons de piloter l'exécution des tâches par la GESPA sans remettre en question son indépendance.
- La CSJA approuve enfin les bases juridiques de l'organisation (y compris les règlements sur les indemnités) du tribunal des jeux d'argent et d'autres organisations instituées par le CJA (GESPA et FSES). En outre, elle approuve le rapport annuel et les comptes annuels du tribunal des jeux d'argent et les rapports d'activité quadriennaux de la GESPA et de la FSES. Par ailleurs, elle approuve le règlement sur les émoluments de la GESPA (art. 5 let. f, ii CJA). Comme la GESPA est pilotée par le biais d'un mandat de prestations, ainsi que par la fixation du montant de la contribution qui lui est versée (art. 6 al. 1 let. e, v CJA) et qu'elle rend compte tous les quatre ans, conformément au cycle de pilotage, il n'est pas nécessaire que son budget, son rapport annuel et ses comptes annuels soient adoptés par la CSJA. Il suffit que celle-ci en prenne connaissance (cf. art. 6 let. g CJA). Une approbation du budget n'apparaît ni nécessaire ni judicieuse, la CSJA n'étant guère à même de juger des différents postes (et assumer la responsabilité qui découle de l'approbation).
- La CSJA décide, sur proposition de la FSES, du règlement de fondation de la FSES, qui contient, outre des principes relevant du droit de l'organisation, des dispositions matérielles sur l'utilisation des fonds (cf. art. 35 al. 6 CJA). En ce qui concerne l'affectation des bénéfices nets, le droit fédéral (art. 127 LJA) oblige les cantons à légiférer sur la procédure et les critères pour l'attribution des fonds. Il faut donc que ces éléments soient réglés dans un acte ayant au moins le niveau de l'ordonnance (cf. Message LJA, FF 2015 7729). Pour les fonds qui sont affectés à des projets intercantonaux et nationaux (ce que l'art. 127 al. 5 LJA autorise expressément), les principes sont inscrits dans le CJA. L'art. 37 al. 2 CJA délègue ces compétences législatives à la FSES, la fondation ayant un droit de proposition (cf. art. 5 let. e, vi CJA). Egalement sur proposition de la FSES, la CSJA adopte le montant destiné à l'encouragement du sport national (selon la procédure prévue à l'art. 34) et les priorités pour l'utilisation du montant destiné à l'encouragement du sport national (selon la procédure de décision habituelle définie à l'art. 6 CJA) (art. 37 al. 2 CJA et art. 5 let. e, vii CJA). Les fonds sont répartis par la FSES dans le cadre de ces normes.
- Enfin, la CSJA dispose de la compétence générale pour les tâches de l'institution intercantonale (art. 5 let. h CJA).

¹⁴ L'organe de coordination est créé par la nouvelle législation fédérale sur les jeux d'argent. Il est composé à parts égales de membres des autorités d'exécution de la Confédération et de membres des autorités d'exécution des cantons. Il a pour but de coordonner les efforts des cantons et de la Confédération dans l'accomplissement de leurs tâches (cf. art. 106 al. 7 Cst.).

Procédure de décision (art. 6 CJA)

La CSJA peut valablement délibérer lorsque la majorité de ses membres sont présents (art. 6 al. 1 CJA). Jusqu'à présent, cette disposition figurait dans le règlement de la CDCM. Les décisions sont prises à la majorité des membres prenant part au vote. Il est ainsi (désormais) clair que les abstentions ne sont pas prises en compte pour déterminer la majorité. En cas d'égalité, la voix de la présidente ou du président est prépondérante (art. 6 al. 3 CJA).

Font exception au principe de la majorité la procédure de fixation du montant destiné au sport national (art. 34 CJA), qui exige une double majorité (d'une part, celle des cantons romands, d'autre part celle des cantons alémaniques et du canton du Tessin) et les décisions relatives à des modifications mineures du concordat (art. 71 al. 3 CJA), qui requièrent l'unanimité.

c) Comité (art. 7 à 9 CJA)

L'existence, la composition et la procédure de décision du comité n'apparaissent pas dans la CILP mais découlent du règlement de la CDCM.

L'art. 7 al. 1 CJA donne à la Suisse romande le droit d'être représentée au comité (par au moins deux membres). En outre, un membre issu de Suisse romande doit en assumer la présidence ou la vice-présidence (art. 7 al. 2 CJA). L'art. 7 al. 3 CJA prévoit un droit de proposition de la Conférence Romande des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CRJA) pour les deux membres du comité. Cette Conférence tire son origine de la 9^e Convention relative à la Loterie Romande du 18 novembre 2005. Pour la CRJA, il était important que ces droits de représentation et de proposition soient inscrits dans le CJA. La forte représentation de la Suisse romande (au vu de sa population) tient compte du fait que le produit brut des jeux par habitant en Suisse romande est égal environ au double de celui du reste de la Suisse.

Le comité prépare toutes les affaires de la CSJA, exécute ses décisions et représente la CSJA vis-à-vis de l'extérieur.

En matière de procédure de décision, les mêmes règles s'appliquent au comité qu'à la CSJA (cf. art. 9 CJA).

Le comité dispose d'un secrétariat (art. 10 al. 1 CJA). Si du personnel est engagé pour les travaux du secrétariat, l'engagement de celui-ci se fonde sur le droit public. Le règlement d'organisation de l'institution intercantonale peut prévoir des dispositions dérogeant au droit du personnel de la Confédération, applicable par analogie, si des circonstances particulières ou les tâches à accomplir l'exigent (art. 10 al. 2 CJA).

d) Tribunal des jeux d'argent

Les organes des personnes morales instituées par le CJA appliquent, à titre de *droit intercantonal*, le droit fédéral *par analogie* (art. 48 al. 1 CJA, cf. aussi commentaires du chapitre 5). Les autorités de recours prévues par les lois fédérales ne sont donc pas compétentes pour des recours.

Les cantons peuvent, pour garantir la protection juridique, soit déclarer compétents les tribunaux d'un canton soit instituer une autorité judiciaire intercantonale. La CILP en vigueur avait déjà créé un pouvoir judiciaire intercantonal, la commission de recours. Ce modèle a fait ses preuves et il sera maintenu sous l'empire du CJA.

Composition, période de fonction, durée maximale des mandats (art. 11 CJA)

Les al. 1 et 2 de l'art. 10 CJA (cinq juges, composition selon les régions linguistiques) reflètent la pratique actuelle et créent, pour les juges suppléantes et suppléants du tribunal des jeux d'argent, la base légale (nécessaire depuis longtemps).

La période de fonction est portée de quatre à six ans et elle est ainsi harmonisée avec celle des juges des tribunaux cantonaux et fédéraux. En outre, l'allongement de la période de

fonction renforce l'indépendance des juges. Les juges et les juges suppléantes et suppléants ne pourront être réélus qu'une fois. La limitation à douze ans de la durée maximale des mandats des juges a été introduite pour des motifs de gouvernance.

La CSJA peut élire, sur demande du tribunal des jeux d'argent, des juges extraordinaires (cf. art. 11 al. 5 CJA). Cette base légale garantit que le tribunal des jeux d'argent disposera du nombre de juges nécessaire pour rendre des jugements en cas de demandes de récusation (let. a). Des dispositions analogues existent pour d'autres tribunaux (cf., par exemple, art. 37 al. 3 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral [LTF; RS 173.110]). Cette disposition permet aussi de nommer des juges spécialisé(e)s, pour autant que des connaissances particulières soient nécessaires au traitement du litige et que ces connaissances ne soient pas déjà couvertes dans la composition ordinaire du tribunal. Il est ainsi tenu compte du fait que le tribunal sera appelé à examiner des questions relevant de divers domaines. Selon l'art. 11 al. 5 CJA, des juges extraordinaires ne peuvent être désignés que si c'est nécessaire pour le fonctionnement du tribunal. La CSJA procède à cette élection, sur demande du tribunal des jeux d'argent.

Compétences (art. 12 CJA)

Le tribunal des jeux d'argent est compétent, d'une manière générale, pour les recours contre les décisions des organisations créées par le concordat ou de leurs organes (art. 12 CJA). Les éventuelles procédures de recours pourront donc toucher différents domaines.

Indépendance (art. 13 CJA)

Le tribunal des jeux d'argent, même s'il est conçu comme un organe de la corporation de droit public, est un organe indépendant institué par le concordat. La CSJA élit les juges mais elle se borne pour le reste à exercer - dans la pratique avec beaucoup de retenue - la surveillance administrative du tribunal des jeux d'argent (approbation des bases légales d'organisation, du rapport annuel et des comptes spéciaux, cf. art. 5 let. f, v et vi CJA). L'art. 13 CJA en fixe l'indépendance fonctionnelle: dans l'exercice de ses attributions judiciaires, le tribunal des jeux d'argent est indépendant et n'est soumis qu'à la loi. En outre, les règles d'incompatibilité de l'art. 39 CJA assurent l'indépendance par rapport aux autres organes institués par le CJA et excluent toute proximité avec le secteur des jeux d'argent. L'indépendance personnelle est ainsi garantie. Il est important que le tribunal des jeux d'argent dispose également d'une certaine indépendance financière. C'est un aspect dont il faudra dûment tenir compte dans la pratique.

Organisation et rapports (art. 14 CJA)

L'art. 14 CJA contient les dispositions fondamentales en matière d'organisation applicables au tribunal des jeux d'argent. Le tribunal des jeux d'argent, comme c'est déjà le cas sous l'empire de la CILP en vigueur, édicte un règlement interne, qui règle en particulier l'organisation, les compétences, les indemnités et la communication de son activité. Il soumet chaque année à la CSJA un rapport annuel et les comptes spéciaux, ce qui permet à la CSJA d'exercer sa surveillance administrative.

SECTION 2: FINANCES (ART. 17 ET 18 CJA)

L'exécution des tâches intercantionales doit être financée de façon autonome. L'assemblée plénière et le comité de la CDCM tiennent à ce que les cantons ne soient pas contraints de verser à ces structures des contributions financées par leurs recettes fiscales générales.

L'institution intercantonale est financée d'une part par les émoluments pour des actes individuels du tribunal des jeux d'argent. Cependant, en raison de la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.), il n'est guère possible de percevoir des émoluments couvrant les coûts. Les charges de l'institution intercantonale qui ne peuvent être financées par des émoluments pour des actes individuels sont couvertes par la redevance prévue à l'art. 50 CJA, part « surveillance ». Cette redevance est perçue auprès des deux exploitantes ou exploitants de

loteries et de paris sportifs de grande envergure en tant que contrepartie (partielle) à l'octroi de droits d'exploitation exclusifs. Pour d'autres informations sur le financement, voir les commentaires relatifs au chapitre 6.

Chapitre 3: Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA)

SECTION 1: TACHES ET ORGANISATION (ART. 19 A 26 CJA)

a) En général

Tâches et pouvoirs (art. 19 CJA)

La LJAr attribue diverses tâches et divers pouvoirs à l'autorité intercantonale. L'art. 19 al. 1 CJA précise que la GESPA est l'autorité intercantonale au sens de la LJAr et lui attribue formellement les tâches et les pouvoirs y relatifs.

L'art. 19 al. 2 CJA ajoute que la GESPA est le centre de compétence des cantons dans le domaine des jeux d'argent. En outre, il donne à la CSJA la compétence de déléguer d'autres tâches de moindre importance à la GESPA.

Les possibilités de pilotage de l'exécution des tâches dont dispose l'institution intercantonale sont réglées de manière différente pour les deux domaines de tâches (al. 1 et al. 2). L'institution intercantonale doit respecter l'indépendance de la GESPA imposée par le droit fédéral (art. 106 al. 1 LJAr; cette règle est transposée dans le CJA, à l'art. 25 al. 1). Elle ne peut donc convenir avec la GESPA que des principes généraux pour l'exécution des tâches prescrites par le droit fédéral. Il est ainsi exclu qu'elle exerce une influence sur des affaires concrètes de la GESPA. Pour l'exécution des autres tâches (centre de compétence), l'institution intercantonale et l'autorité de surveillance des jeux d'argent conviennent de normes générales en matière de qualité et de quantité dans un mandat de prestations. Par souci de clarté, l'al. 3 de l'art. 19 CJA précise que la GESPA peut édicter des dispositions d'exécution pour l'exécution de ses tâches.

La GESPA étant dotée, en sa qualité de personne morale, de ses propres organes de formation de la volonté, il apparaît opportun de formuler dans le CJA des prescriptions minimales au sujet de l'orientation possible. Ainsi, la GESPA ne peut, selon l'art. 19 al. 4 CJA, fournir des prestations sur mandat de tiers que si celles-ci sont en lien étroit avec les tâches qui lui sont confiées et que si elle perçoit en échange une rémunération couvrant les frais. Cette disposition n'est pas applicable aux prestations de la GESPA qui font partie du catalogue des tâches que lui attribue le concordat (octroi de l'assistance administrative par exemple). Elle vise par exemple l'organisation de formations continues, la rédaction d'expertises ou la tenue de conférences, à moins que ces activités ne s'inscrivent dans le cadre de l'accomplissement ordinaire des tâches.

L'art. 19 al. 5 CJA précise que la GESPA ne peut pas agir de manière commerciale sur le marché (c'est-à-dire en concurrence avec d'autres offreurs privés). Elle ne peut pas non plus, dans le cadre de prestations commerciales, acquérir des participations dans d'autres entreprises ni conclure des coopérations avec des tiers (art. 18 al. 6 CJA). En d'autres termes, il ne faut pas empêcher la GESPA de collaborer avec d'autres actrices ou acteurs dans l'exécution de ses tâches (par exemple avec la CFMJ ou avec des autorités de régulation étrangères). Il ne faut pas non plus que soit empêchée la participation à des programmes de recherche, dans la mesure où ils sont en lien étroit avec les tâches de la GESPA et que cette participation a été convenue dans le cadre des principes généraux sur l'exécution des tâches définis à l'art. 19 al. 1 CJA ou prévue dans le mandat de prestations évoqué à l'art. 19 al. 2 CJA.

Forme juridique, siège et organes (art. 20 CJA)

La LJAr prévoit que l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution exerce ses activités en toute indépendance. Elle dispose de droits de partie étendus (cf. art. 108 al. 1 al. 1 let. i et j et art. 135 al. 2 LJAr; cf. également art. 25b al. 3 de la loi sur l'encouragement du sport). Le CJA (cf. art. 20 al. 1) confère à la GESPA la forme juridique d'un établissement (intercantonal) de droit public doté de la personnalité morale, donc celle d'une unité administrative indépendante sur le plan de l'organisation chargée de l'exécution durable d'une tâche publique et dotée de sa propre personnalité morale et d'autonomie. A ce titre, elle est sujet de droits et d'obligations et, dans les relations juridiques avec des tiers, elle agit en son nom en tant que détentrice de la puissance publique, de partenaire contractuelle et de partie à un procès. Elle peut aussi disposer de sa propre fortune et, partant, être sujet de responsabilité (sur la nature juridique de l'établissement de droit public, cf. aussi Allgemeines Verwaltungsrecht, TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, 4^e édition, 2014, p. 56 ss.). La forme juridique de l'établissement indépendant convient pour l'exercice des tâches de la GESPA: elle lui confère une plus forte visibilité qu'actuellement; la jouissance des droits civils et la capacité d'être partie augmentent la sécurité juridique lors de la conclusion de contrats de droit privé et sa séparation juridique d'avec l'institution intercantonale reflète au mieux, sur le plan de l'organisation, l'indépendance exigée par le droit fédéral. Berne, du fait de sa situation centrale, a fait ses preuves et le CJA y fixe le siège de la GESPA (cf. art. 20 al. 1 CJA).

Indépendance (art. 21 CJA)

L'art. 21 CJA concrétise l'indépendance exigée par le droit fédéral (art. 106 LJAr). On peut distinguer quatre dimensions de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation: l'indépendance fonctionnelle, l'indépendance institutionnelle, l'indépendance personnelle et l'indépendance financière (cf., par exemple, FELIX STREBEL in: LeGes 2015/3, Kompensation von gesetzgeberischen Lücken bei der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden, p. 590 s). En ce qui concerne l'indépendance fonctionnelle, l'autonomie de la GESPA est expressément garantie (cf. art. 21 al. 1 CJA). L'institution intercantonale ne peut pas lui donner d'instructions. L'indépendance de la GESPA est également forte du point de vue institutionnel, l'institution intercantonale ne disposant que de pouvoirs de haute surveillance typiques (le droit d'élire le conseil de surveillance et celui d'approuver les bases juridiques de l'organisation [règlement d'organisation de l'établissement, règlement sur les indemnités, règlement sur les émoluments, approbation du rapport d'activité quadriennal]). Sur le plan financier, la fixation du montant de la contribution à verser à la GESPA (art. 5 let. e, v CJA) permet sans doute de piloter dans une mesure raisonnable cette autorité. Pour le reste, celle-ci est financée par des taxes (émoluments pour des actes individuels et taxe de surveillance) dont elle fixe le montant dans le cadre des prescriptions du CJA (cf. chapitre 7, Redevances, taxes et émoluments). L'indépendance personnelle est garantie par les dispositions relatives aux incompatibilités, à la déclaration des liens d'intérêts et à la récusation applicables à toutes les organisations instituées par le concordat (art. 39 à 41 CJA). En outre, la GESPA est tenue d'édicter, dans son règlement d'organisation, des dispositions garantissant l'indépendance de ses collaboratrices et collaborateurs (cf. art. 42 CJA).

Il n'est guère possible de délimiter d'une façon absolument claire dans le CJA ce qui relève de la politique (du ressort de la CSJA) de ce qui relève de l'exercice des fonctions de surveillance (du ressort de la GESPA). Il faut qu'une pratique se constitue. La CSJA devra se fonder sur les normes de droit fédéral relatives à l'indépendance de l'autorité intercantonale.

L'art. 21 al. 2 CJA institutionnalise les entretiens annuels entre la présidente ou le président de la CSJA (compétente pour la politique) et celle ou celui de la GESPA (indépendante dans l'exercice des tâches réglées par le droit fédéral).

b) Conseil de surveillance

Composition, période de fonction, durée maximale des mandats (art. 23 CJA)

Le conseil de surveillance (art. 20 al. 2 let. a CJA) est l'organe de direction de la GESPA. Le terme de « conseil » est usuel dans le contexte d'un établissement. On a renoncé à dessein à utiliser le terme de « commission », celui-ci étant en général employé pour des organisations ayant un caractère associatif. L'organe de révision est explicitement mentionné comme un organe (art. 20 al. 2 let. b et c CJA).

L'actuelle commission des loteries et paris compte cinq membres experts en la matière. Le CJA, à son art. 23 al. 1, crée la base légale permettant de porter le nombre des membres à sept. Cette solution s'inspire de l'art. 94 al. 1 LJAr (qui porte sur la composition de la CFMJ) et offre plus de souplesse pour les cantons: l'institution intercantonale pourra, par exemple, élire au conseil de surveillance des membres supplémentaires disposant de connaissances particulières dans le cas où un thème spécifique de la régulation prend une importance particulière. La période de fonction de quatre ans, assortie de possibilités de réélections, a fait ses preuves et a été reprise dans le CJA. Les membres sont rééligibles deux fois. La limitation à douze ans de la durée maximale des mandats a été introduite pour des motifs de gouvernance d'entreprise et elle n'est pas inusuelle pour les membres élus des autorités de surveillance (cf., par exemple, l'art. 9 al. 2 de la loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers [loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA, RS 956.1]).

Selon l'art. 106 al. 3 LJAr, les cantons sont tenus de s'assurer que l'autorité intercantonale dispose de connaissances particulières dans le domaine de la prévention des addictions. L'art. 23 al. 1 CJA concrétise cette disposition et impose qu'au moins un membre du conseil de surveillance dispose de connaissances dans ce domaine.

Compétences (art. 24 CJA)

L'art. 24 CJA délègue au conseil de surveillance les compétences normatives en matière d'organisation de la GESPA. Cependant, le règlement d'organisation, le règlement sur les émoluments et le règlement sur les indemnités des membres du conseil de surveillance doivent être approuvés par la CSJA (al. 1 let. a, i à iii). Le conseil de surveillance a en outre la compétence d'émettre des recommandations à l'attention des cantons (al. 1 let. b). En sa qualité d'organe de direction, il adopte (sous sa propre responsabilité) le budget, le rapport annuel et les comptes annuels de la GESPA. Une approbation de la CSJA n'apparaît pas nécessaire, la GESPA étant pilotée (dans la mesure admissible) par le biais d'un mandat de prestations quadriennal, la fixation de la contribution annuelle, ainsi que l'obligation de rendre compte au moyen d'un rapport d'activité (également quadriennal).

Le conseil de surveillance dispose également de la compétence générale: il exerce toutes les compétences qui sont nécessaires pour accomplir les tâches de la GESPA et qui ne sont pas attribuées à un autre organe (art. 29 al. 2 CJA). L'art. 24 al. 3 CJA précise que le conseil de surveillance délivre en particulier les autorisations d'exploitant et de jeu et qu'il prélève les taxes et émoluments y relatifs. Il peut, dans le règlement d'organisation, déléguer ces compétences (ainsi que d'autres) au secrétariat (cf. art. 24 al. 4 CJA).

La possibilité, déjà prévue par la CILP en vigueur, de déléguer l'exercice de certaines tâches de surveillance aux cantons a fait ses preuves. Comme les exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure continueront à effectuer en différents lieux des actes d'exploitation nécessitant une surveillance, le CJA prévoit que le conseil de surveillance peut déléguer l'exercice de tâches de surveillance à des cantons ou à des communes, d'un commun accord et contre une rémunération couvrant les coûts (cf. art. 24 al. 5 CJA). On peut penser par exemple à la délégation de la surveillance de tirages de loteries de grande envergure ou de certains contrôles dans le cadre de la surveillance des appareils automatiques de jeux d'adresse. La délégation peut être convenue par exemple sous la forme d'un contrat de droit administratif.

c) Secrétariat (art. 25 CJA)

La LJAr, respectant l'autonomie des cantons en matière d'organisation, ne donne aucun détail sur l'organisation de l'autorité intercantonale et de son secrétariat, ce qu'elle fait en revanche pour la CFMJ (cf. art. 104 LJAr). Le CJA reprend dans une large mesure la répartition des tâches entre la commission et le secrétariat que la LJAr prévoit pour la CFMJ.

Le secrétariat est placé sous la conduite d'une directrice ou d'un directeur et exerce la surveillance directe du secteur des jeux de grande envergure (art. 25 al. 1 et 2 CJA). Cette activité concerne en particulier la surveillance des acteurs du marché qui disposent d'une autorisation mais aussi les acteurs du marché agissant sans autorisation dans la zone grise juridique et, éventuellement, de façon illégale (cf. également art. 108 al. 1 let. b LJAr en relation avec art. 1 al. 2 et 3 LJAr). Le conseil de surveillance peut s'attribuer cette compétence pour les cas de grande portée. Le règlement d'organisation de la GESPA devra clairement définir ce qu'est un cas de grande portée.

La LJAr soumet l'exploitation de jeux de petite envergure à une autorisation de l'autorité cantonale de surveillance et d'exécution compétente et prévoit que celle-ci transmet ses décisions d'autorisation à l'autorité intercantonale (cf. art. 32 LJAr).¹⁵ L'autorité intercantonale a en outre, en vertu de l'art. 108 al. 1 let. j LJAr, le pouvoir de recourir auprès du Tribunal fédéral contre les décisions de dernière instance rendues par les autorités judiciaires cantonales ou intercantionales en application de LJAr et de sa législation d'exécution. L'art. 25 al. 6 et 7 CJA concrétise ces règles de droit fédéral. Cette disposition prévoit que la GESPA examine la compatibilité avec le droit fédéral des décisions d'autorisation que les autorités cantonales d'exécution lui transmettent. Elle recourt contre les décisions qui, après examen, n'apparaissent pas conformes au droit fédéral. Avant de recourir, la GESPA cherchera le dialogue avec l'autorité cantonale d'exécution concernée afin de décharger les tribunaux dans la mesure du possible.

Les conditions d'engagement du personnel de la Comlot s'appuient déjà maintenant sur le droit fédéral. A l'avenir, le personnel sera engagé expressément sur la base du droit public et les dispositions de la Confédération s'appliqueront. Le droit du personnel de la Confédération est toutefois conçu pour une grande organisation. Il faut éviter un gonflement des structures. Le règlement peut déroger à ce droit si les besoins particuliers (organisation petite et légère) et les tâches à accomplir le justifient. Cela permet notamment d'écarter complètement l'application de l'ensemble des ordonnances fédérales et d'édicter en lieu et place des dispositions adaptées aux particularités de l'organisation.

d) Organe de révision (art. 26 CJA)

L'art. 26 CJA laisse à l'organe de désignation (le conseil de surveillance) le choix d'élire organe de révision un organe de révision privé reconnu ou un organe cantonal de vérification des comptes. Par « organe cantonal de vérification des comptes », il faut comprendre tant les organes de vérification des comptes internes à l'administration (mis en place par le gouvernement) que ceux externes à l'administration (mis en place par le parlement). L'organe de révision procède à un contrôle ordinaire au sens de l'art. 728a CO et rapporte au conseil de surveillance (art. 26 al. 2 CJA).

¹⁵ Cette disposition ne s'applique pas aux petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, lorsque l'émission et le tirage des billets et la distribution des lots sont en corrélation directe avec la réunion récréative et que la somme maximale des mises est peu élevée (cf. art. 41 al. 2 LJAr). Ces jeux sont connus sous les noms de « tombolas » ou de « lotos ».

SECTION 2: FINANCES ET DROIT DE PROCEDURE APPLICABLE (ART. 27 A 31 CJA)

Réserves (art. 27 CJA)

Pour que l'indépendance financière de la GESPA soit également garantie, il est nécessaire de la doter d'une réserve (art. 27 CJA). La réserve est fournie par l'institution intercantonale, qui se procure les fonds nécessaires en percevant auprès des exploitantes ou exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure une redevance unique à titre de contre-prestation partielle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (cf. art. 64 CJA). La réserve s'élève à CHF 3 mios. La constitution d'une réserve de cet ordre est usuelle pour un établissement de droit public.¹⁶ L'art. 27 al. 2 CJA garantit que l'établissement disposera en tout temps d'une marge de manœuvre financière lui permettant de compenser les fluctuations au cours des années. Si la réserve passe sous le seuil de 50%, il faudra augmenter les émoluments et la taxe de surveillance (et/ou l'institution intercantonale versera des contributions plus élevées). Le plafond (150%) garantit que les émoluments et la taxe de surveillance ne soient pas fixés trop haut au cours des années.

Financement et présentation des comptes (art. 28 et 29 CJA)

La GESPA finance ses charges par des taxes et des émoluments (à ce sujet, cf. chapitre 7). Etant donné que des taxes ne peuvent être perçues que s'il existe un lien d'imputation étroit entre la taxe et l'assujéti et que cette condition n'est pas remplie pour l'ensemble des charges, l'institution intercantonale verse des contributions pour les charges qui ne sont pas financées par des taxes (art. 28 CJA).

Pour la présentation des comptes de la GESPA, les dispositions du code des obligations sur la comptabilité commerciale et la présentation des comptes s'appliquent par analogie (cf. art. 29 al. 2 CJA). En outre, la structure des comptes doit garantir la possibilité de calculer correctement les redevances, taxes et émoluments prévus au chapitre 7. L'organe de révision dispose ainsi d'une échelle d'évaluation appropriée pour l'exécution de ses contrôles.

Répartition d'un excédent de charges ou de produits en cas de dissolution de la GESPA (art. 30 CJA)

Tous les cantons étant responsables en commun de la GESPA, il apparaît évident, en cas de dissolution de l'établissement, de répartir un excédent de charges ou de produits entre eux, au prorata de leur population résidente. Comme les produits sont engendrés quasi exclusivement par les redevances, taxes et émoluments payés par les exploitantes et exploitants de jeux de grande envergure, qui peuvent les déduire à titre de frais découlant de l'activité commerciale (cf. art. 125 al. 2 LJAr), l'affectation imposée par le droit fédéral doit s'appliquer si les fonds ne sont pas utilisés, comme prévu, pour le financement de la surveillance du secteur des jeux de grande envergure (cf. art. 30 al. 2 CJA).

Droit de procédure (art. 31 CJA)

Selon l'art. 48 CJA, le droit fédéral s'applique par analogie dans la mesure où le CJA ou les règlements édictés en vertu de celui-ci ne contiennent pas de dispositions particulières. En vue d'éviter tout doute au sujet du droit de procédure applicable pour la GESPA, il est ici expressément mentionné que la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA) s'applique par analogie. La PA s'applique également par analogie aux éventuelles sanctions administratives (cf. art. 109 LJAr).

¹⁶ La FINMA constitue dans un délai raisonnable des réserves d'un montant équivalent à un budget annuel pour l'exercice de son activité de surveillance (cf. art. 16 LFINMA [RS 956.1] et, aussi, art. 37 Oém-FINMA [RS 956.122]). L'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) constitue les réserves qui sont nécessaires à l'exercice de son activité de surveillance; leur montant ne peut pas dépasser un budget annuel (cf. art. 35 LSR [RS 221.302] et art. 30a let. k LSR). L'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) peut, selon l'art. 14 LIFSN (RS 732.2), constituer des réserves. Les réserves constituées pour couvrir les risques de pertes se montent au minimum à un tiers du budget annuel. Si les réserves dépassent le montant d'un budget annuel, les émoluments et les taxes de surveillance doivent être baissés.

Chapitre 4: Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES)

L'art. 126 al. 2 LJAr prévoit que les exploitantes ou exploitants remettent les bénéfices nets aux cantons dans lesquels les loteries et les paris sportifs de grande envergure se sont déroulés. Les cantons peuvent cependant affecter une part des bénéfices nets à des buts d'utilité publique intercantonaux et nationaux (art. 127 al. 5 LJAr). Déjà sous l'empire de la CILP, des montants importants sont affectés à l'encouragement du sport national. C'est la Société du Sport-Toto (SST, juridiquement une association) qui distribue les fonds aux fédérations sportives nationales. Les membres de l'association sont d'une part les cantons et, d'autre part, des tiers. Il faudrait, pour répondre aux exigences du droit fédéral en matière d'indépendance et de transparence, que la LJAr a accrues, réviser les statuts de la SST.

Comme le droit fédéral prévoit expressément que les bénéfices nets doivent être remis aux cantons, ceux-ci peuvent aussi décider de leur affectation. Avec la CSJA, les cantons disposent d'un organe qui représente leurs intérêts communs. Il paraît aller de soi que, à l'avenir, la CSJA assumera des tâches de pilotage pour l'affectation des fonds à des buts nationaux (et que, par conséquent, l'organisation qui succédera à la SST n'aura pas besoin d'un organe législatif). Le CJA prévoit donc d'instituer, dans la perspective de la future répartition des fonds destinés à l'encouragement du sport national, une fondation de droit public, intégrée dans les structures intercantionales.

Il appartient aux organes compétents selon les statuts de la SST de décider de dissoudre la SST et, éventuellement, de transférer à la FSES le produit de la liquidation revenant aux cantons. Le CJA ne peut régler unilatéralement cette question. En revanche, le CJA prévoit que ce n'est pas la SST, mais la FSES qui distribuera les *futurs* bénéfices nets destinés à l'encouragement du sport national. Ce modèle est appuyé par la SST, qui s'attend à ce que les cantons mettent à l'avenir à disposition des fonds du même ordre que jusqu'à maintenant. La part destinée à l'encouragement du sport national sera fixée pour la première fois en 2022 sur la base des nouvelles dispositions; les moyens seront mis à disposition de la FSES dès 2023 (cf. art. 73 al. 9 CJA).

Constitution et but (art. 32 CJA)

Afin d'assurer une certaine indépendance de l'instance de répartition des fonds vis-à-vis de la politique, il est nécessaire que les fonds soient distribués par une fondation de droit public juridiquement indépendante, dénommée « Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES) » (art. 32 al. 2 CJA). En sa qualité de fondation de droit public, la FSES n'est pas soumise à la surveillance des fondations de la Confédération. La surveillance sera exercée par la CSJA.

La fondation a pour but d'utiliser une part des bénéfices nets des jeux de grande envergure en faveur de l'encouragement du sport national. Elle répartit les fonds selon les prescriptions du droit supérieur (art. 125 ss LJAr) et du concordat, les dispositions du règlement de la fondation, à édicter sous forme d'ordonnance, et de la décision de la CSJA sur les priorités relatives à l'utilisation des fonds. Elle contrôle la bonne utilisation des contributions par les bénéficiaires (art. 32 al. 4 CJA). A cette fin, le règlement de la fondation, qui contiendra aussi des règles sur l'affectation des fonds, devra prévoir des droits de contrôle, qui devront également figurer dans les conventions de prestations à conclure avec les bénéficiaires.

La fondation accomplit les tâches définies à l'art. 32 al. 3 et 4 CJA. Le règlement de fondation, qui doit être arrêté par la CSJA sur proposition de la FSES, peut prévoir d'autres tâches (art. 32 al. 5 CJA). La fondation étant une instance de répartition, elle ne peut accomplir que des tâches qui ne remettent pas en cause l'indépendance exigée par le droit fédéral et par l'art. 35 al. 6 CJA.

Fortune de la fondation (art. 33 CJA)

La CSJA fixe, pour une période de quatre ans, le montant prélevé sur les bénéfices nets alloué annuellement à la fondation pour l'encouragement du sport national. Le montant est fixé selon la procédure prévue à l'art. 34 CJA. Ce rythme quadriennal correspond à la détermination,

également quadriennale, des priorités pour l'utilisation des fonds par la CSJA (art. 5 let. e, vii CJA) et à la remise du rapport d'activité (art. 36 al. 2 CJA).

De même qu'il appartient aux organes compétents en vertu des statuts de la SST de décider d'une éventuelle dissolution de la SST (cf. plus haut l'introduction au chap. 4), ce sont ces mêmes organes qui décident cas échéant de l'utilisation du patrimoine de la SST (environ CHF 25 millions).

La fortune de la fondation constituée par des prélèvements sur les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure ne peut être utilisée, compte tenu des dispositions légales des art. 125 ss LJAr (utilité publique), que pour l'encouragement du sport national (à l'exclusion du sport professionnel), en particulier pour la relève dans le sport de compétition, pour la formation et le perfectionnement, pour l'information ainsi que pour l'administration de la fondation (art. 33 al. 2 CJA). Le respect de l'exigence de l'utilité publique impose une interprétation restrictive de la notion d'information. Il ne serait par exemple pas admissible de mettre en œuvre, au titre de l'information, de pures mesures de communication et de marketing qui ne soient pas manifestement compatibles avec l'affectation imposée par le droit fédéral.

Contrairement à la GESPA, la FSES n'est pas dotée d'un capital. Les charges économiquement justifiées afférentes à la répartition des fonds doivent donc pouvoir être financées par le montant attribué tous les quatre ans par les cantons.

Procédure pour la fixation du montant destiné à l'encouragement du sport national (art. 34 CJA)

Jusqu'à maintenant, les cantons romands (bénéfices nets de la Loterie Romande) et les cantons alémaniques et le canton du Tessin (bénéfices nets de Swisslos) allouaient séparément des contributions au sport national en se fondant sur les statuts, les conventions régionales et des décisions.

Tandis que, à l'origine, on se fondait, dans les deux territoires, sur une contribution par habitant de CHF 3.–, il n'existe plus aujourd'hui de base de calcul commune, les méthodes de calcul ayant été adaptées (d'une manière différente dans les deux territoires) ces dernières années à l'évolution des bénéfices nets.

Ce sont, de façon prépondérante, les cantons alémaniques qui ont demandé que la procédure de fixation de la part destinée à l'encouragement du sport national soit inscrite dans le CJA. Il faisait avant tout valoir que c'est l'organe de niveau suisse (la CSJA) qui doit décider de l'encouragement du sport national et que les contributions doivent être versées proportionnellement par les cantons romands d'une part et par les cantons alémaniques et le canton du Tessin d'autre part. Les cantons romands, craignant d'être mis en minorité par la Suisse alémanique, ont accueilli une telle solution avec scepticisme.

La procédure de décision prévue à l'art. 34 CJA reprend d'une part la demande des cantons alémaniques mais, d'autre part, garantit, qu'un territoire ne pourra pas mettre l'autre en minorité.

La procédure de décision est conçue comme suit:

Selon l'al. 1, le conseil de fondation de la FSES prépare une proposition et la soumet à la CSJA au moins douze mois avant l'échéance de la période quadriennale. Le délai de 12 mois est important parce qu'il faut, avant que la CSJA prenne une décision, porter l'objet à la connaissance des gouvernements cantonaux. Selon l'al. 2, les gouvernements cantonaux peuvent donner un mandat impératif à leurs déléguées ou à leurs délégués. Cette norme vise à garantir une assise démocratique plus large.

L'al. 3 prévoit que la décision sur le montant destiné à l'encouragement du sport national est adoptée si tant la majorité des membres prenant part au vote des six cantons romands que celle des membres prenant part au vote des vingt cantons alémaniques et du canton du Tessin l'approuvent (double majorité). Comme pour les décisions à la majorité habituelles de la CSJA (cf. art. 6 CJA), la majorité se calcule (tant pour les cantons romands que pour les cantons

alémaniques et le canton du Tessin) sur la base des voix exprimées (les abstentions ne sont pas prises en compte). Si la double majorité n'est pas obtenue, l'objet est renvoyé au conseil de fondation de la FSES. La procédure est répétée jusqu'à ce qu'une décision soit adoptée.

Règles sur la répartition des coûts entre les cantons LoRo et les cantons Swisslos

Selon l'al. 34 al. 4 CJA, le montant destiné à l'encouragement du sport national est pris en charge par les cantons en proportion du nombre de leurs habitants. Celui-ci est déterminé sur la base des chiffres les plus récents de l'Office fédéral de la statistique à la date de la prise de décision. Les négociations entre les cantons romands d'une part et les cantons alémaniques et le canton du Tessin d'autre part ont montré que c'est le critère « nombre d'habitants » qui permet de trouver le plus rapidement un accord sur une contribution uniforme. Le tableau ci-après indique les montants des contributions que les cantons Swisslos et les cantons Loterie Romande ont alloués au sport national en 2017¹⁷.

	Bénéfice net 2017	Montant encouragement du sport national	Correspond à x % du bénéfice net	Correspond à CHF x par habitant
Cantons Swisslos (6'242'425 habitants au total ¹⁸)	380'227'959	40'836'483	10.74%	CHF 6.54 par habitant
Cantons Loterie Romande (2'177'125 habitants ¹⁹)	216'215'958	10'632'130	4.91%	CHF 4.88 par habitant

En mettant en relation les montants alloués au sport national en 2017 (environ CHF 51.5 mios) et le nombre d'habitants, on constate que les cantons Swisslos ont versé CHF 1.66 par habitant de plus que les cantons LoRo. A l'avenir, les contributions (en proportion du nombre d'habitants) seront harmonisées.

Pour comparaison: si on avait appliqué la clé de répartition prévue à l'art. 34 al. 4 CJA (montant par habitant uniforme) en 2017, les cantons LoRo auraient pris en charge le montant destiné au sport national à raison d'environ CHF 13.3 mios au total et les cantons Swisslos à raison de CHF 38.2 mios au total. En d'autres termes, les cantons LoRo auraient dû payer environ CHF 2.6 mios de plus que le montant effectivement versé alors que les cantons Swisslos auraient bénéficié d'une réduction de CHF 2.6 mios également.

En vertu de la disposition transitoire (art. 73 al. 9 CJA), la CSJA prendra une décision pour la première fois en 2022, pour la période 2023 - 2026.

Organisation et rapports (art. 35 et 36 CJA)

Les éléments essentiels de l'organisation sont, comme pour les autres organisations instituées par le concordat, fixés dans le CJA. Ils seront concrétisés dans le règlement de fondation, adopté par la CSJA sur proposition de la FSES (art. 35 al. 6 CJA). La FSES dispose d'un conseil de fondation en qualité d'organe suprême et d'un organe de révision (art. 35 al. 1 CJA). Le conseil de fondation est composé de 5 ou 7 membres. Les régions linguistiques y sont équitablement représentées (art. 35 al. 2 CJA). La présentation des comptes s'effectue par analogie selon les règles du titre trente-deuxième du CO (art. 35 al. 3 CJA).

Les al. 4 et 5 de l'art. 35 CJA contiennent des prescriptions sur l'organe de révision et son mandat. L'organe de révision (un organe cantonal de vérification des comptes ou un organe de révision privé reconnu, art. 35 al. 4 CJA) procède à un contrôle ordinaire au sens de l'art.

¹⁷ Les cantons romands affectent, en plus du montant mentionné ici, une partie des bénéfices nets à l'encouragement du sport équestre en Suisse romande (Association pour le développement de l'élevage et des courses, ADEC). En 2017, ce soutien s'est élevé à CHF 3'573'387.—. Ce montant n'est pas l'objet de la décision de la CSJA. Les cantons romands pourront continuer à accorder de telles contributions.

¹⁸ Nombre d'habitants selon l'OFS (disponible sous: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.5886251.html>); jour déterminant: 31.12.2017.

¹⁹ Nombre d'habitants selon l'OFS (cf. note 18); jour déterminant: 31.12.2017.

728a CO. Il n'examine pas seulement la régularité des comptes mais vérifie en particulier aussi que l'octroi des contributions est conforme au droit fédéral, à la CJA et au règlement sur l'utilisation des bénéfices nets (art. 35 al. 5 CJA). Le mandat de contrôle de l'organe de révision ne comporte que – mais néanmoins - l'utilisation des fonds par la FSES. L'examen de l'affectation des fonds par les bénéficiaires est fait par la FSES, non par l'organe de révision (cf. art. 32 al. 4 CJA).

La CSJA fixe le siège de la fondation et règle les détails dans un règlement de fondation (art. 35 al. 6 CJA). La FSES a un droit de proposition. Le règlement doit en particulier régler l'indépendance par rapport aux bénéficiaires, la procédure et les (autres) critères de répartition des fonds.

Le rapport de révision, le rapport annuel et les comptes annuels sont portés chaque année à la connaissance de la CSJA (art. 36 al. 1 CJA). Le rapport d'activité est remis tous les quatre ans, conformément au cycle de pilotage (art. 36 al. 2 CJA).

Critères et procédure pour la répartition des fonds (art. 37 CJA)

Le droit fédéral impose aux cantons de légiférer sur la procédure et les organes chargés de la répartition des fonds ainsi que sur les critères que ces organes sont tenus de respecter pour l'attribution des contributions (art. 127 al. 1 LJAr, selon le message, est exigé un acte ayant au moins le niveau d'une ordonnance). Le CJA fixe des normes générales et abstraites concernant les bénéficiaires. L'art. 37 al. 1 CJA prévoit que les contributions sont en principe versées à la fédération faîtière des fédérations sportives nationales (art. 37 al. 1 let. a CJA), Swiss Olympic assurant la distribution aux fédérations sportives selon la convention de prestations convenue entre la FSES et Swiss Olympic. L'art. 37 al. 1 let. b permet à la FSES de verser directement des contributions à des fédérations sportives nationales qui, telles la fédération de football et la fédération de hockey sur glace, génèrent d'importants supports de paris en Suisse. Il est ainsi tenu compte du fait que l'exploitation de paris sportifs nécessite l'organisation de compétitions pouvant être utilisées pour des paris. Cette disposition vise à pérenniser la pratique actuelle de la SST en matière de distribution.

Le CJA délègue à la CSJA la compétence d'apporter des précisions supplémentaires et de régler les détails de la procédure et donne à la FSES un droit de proposition. En outre, la CSJA fixe tous les 4 ans, sur proposition de la FSES, les priorités pour l'affectation des fonds (art. 37 al. 2 CJA).

L'art. 37 al. 3 CJA précise qu'il n'y a pas de droit à des contributions de la FSES. En d'autres termes, il s'agit de subventions à caractère discrétionnaire, de sorte qu'un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est exclu (application par analogie de l'art. 83 let. k de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

Transparence (art. 38 CJA)

L'art. 38 CJA vise à assurer la transparence et il concrétise les règles du droit fédéral (cf. art. 128 LJAr).

Chapitre 5: Dispositions communes

Les dispositions du chapitre 5 s'appliquent à toutes les organisations instituées par le CJA, donc tant à l'institution intercantonale qu'à la GESPA et à la FSES, à moins que le concordat ne prévoie des prescriptions particulières.

Incompatibilités, déclaration des liens d'intérêts et révocation (art. 39 à 42 CJA)

Une séparation stricte entre les instances de surveillance, les exploitantes ou exploitants de jeux d'argent et les instances compétentes pour la répartition des fonds est importante, parce qu'elle permet d'éviter à l'avenir d'éventuels conflits d'intérêts, de prévenir les reproches sur le modèle actuel de surveillance qui ont été adressés aux cantons et de créer la confiance dans

les institutions. Par le passé, des cas d'union personnelle entre l'instance de répartition et d'autorisation et la représentation au sein d'organes des sociétés de loterie ont été critiqués dans les cantons alémaniques.²⁰ L'art. 106 LJAr exige en tout cas explicitement cette séparation pour l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution. Il découle également de cette norme, dans une mesure moindre, des exigences d'indépendance pour la CSJA. Le législateur fédéral a renoncé, invoquant l'autonomie organisationnelle des cantons, à définir des prescriptions en matière d'indépendance pour l'instance de répartition des fonds²¹. Le CJA contient des règles d'indépendance uniformes pour toutes les organisations qu'il institue. Pour certains organes, elles sont plus sévères que la pratique actuelle.

L'art. 39 al. 1 CJA concrétise le principe de la séparation des pouvoirs et interdit le cumul des mandats : personne ne peut siéger simultanément dans plusieurs organes institués par le concordat.

L'art. 39 al. 2 CJA garantit l'indépendance des instances de surveillance et de répartition des fonds par rapport au secteur des jeux d'argent: les membres des organes institués par le concordat ne peuvent ni être membres d'un organe ou du personnel d'entreprises de jeux d'argent ou d'entreprises de fabrication et de commerce du secteur des jeux d'argent ni participer à de telles entreprises ni exercer un mandat pour de telles entreprises.

L'art. 40 CJA oblige les membres des organes institués par le concordat à déclarer leurs liens d'intérêts avant leur élection. Les personnes qui refusent de le faire ne peuvent être élues membres d'un organe.

L'art. 41 LJAr concrétise l'obligation de se récuser. Des exigences minimales en matière de récusation peuvent être déduites de la Constitution fédérale (art. 29 Cst.). La jurisprudence y relative étant lacunaire, les exigences concrètes en matière de récusation donnent souvent lieu dans la pratique à des incertitudes et à des litiges. Pour cette raison, les exigences ont été précisées à l'art. 41. Cette disposition s'inspire de l'obligation de récusation prévue dans la loi sur les communes du canton de Berne, qui a été examinée par les tribunaux en 2010²² et qui (en conséquence) a été adaptée aux exigences minimales découlant de la Constitution fédérale.

Le CJA ne créant des obligations que pour les membres des organes qu'il institue, l'art. 42 prévoit que les différentes organisations doivent veiller à ce que leurs collaboratrices et collaborateurs soient indépendants du secteur des jeux d'argent et à ce qu'ils se recusent en cas de conflits d'intérêts.

Pour la FSES, il existe, en plus des règles d'indépendance applicables à toutes les organisations, la nécessité d'être indépendante des bénéficiaires. L'art. 35 al. 6 CJA impose d'inscrire les règles y relatives dans le règlement de fondation.

Surveillance financière (art. 43 CJA)

L'art. 43 CJA précise que les organisations instituées par le CJA ne sont pas soumises à la surveillance financière des cantons. Celle-ci est exercée exclusivement par la CSJA.

Responsabilité (art. 44 CJA)

S'agissant de la responsabilité, l'art. 44 al. 1 CJA prévoit l'application par analogie de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité, LRCF, RS 170.32).

²⁰ Le rapport d'évaluation de 2010 critiquait déjà les cas d'union personnelle (en particulier activités au gouvernement cantonal et dans des organes de sociétés de loterie), qui restaient alors très répandus en Suisse alémanique. Il recommandait d'éviter les unions personnelles entre l'instance de répartition et d'octroi des autorisations et, plus particulièrement, entre l'instance de répartition et d'octroi des autorisations et la représentation au sein de sociétés de loteries et de paris et de les supprimer de façon conséquente (cf. Rapport final du 21 septembre 2010 sur l'évaluation des mesures prises par les cantons dans le domaine des loteries et des paris, rédigé en collaboration par INFRAS et le professeur E. Grisel, sur mandat de l'Office fédéral de la justice p. 45, 95 et 101).

²¹ Cf. FF 2015 7655.

²² Jugement du tribunal administratif du canton de Berne du 21 juin 2010 (VGE 100.2009.409).

Cependant, la systématique de la loi sur la responsabilité se fonde sur la structure et les spécificités de l'administration fédérale et sur le fait que, en fin de compte, c'est la Confédération qui assume la responsabilité vis-à-vis des tiers. La GESPA, qui présente les particularités d'une autorité intercantonale, ne peut pas être simplement intégrée dans ce système, ni du point de vue matériel ni du point de vue du droit de la procédure. Pour cette raison, ont été inscrites à l'al. 2 de l'art. 44 CJA quelques dispositions pour la GESPA qui dérogent à la loi sur la responsabilité de la Confédération. Cette disposition s'inspire pour l'essentiel du régime de responsabilité spécial instauré par la LFINMA (cf. art. 19 de la loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers [loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA, RS 956.1]). L'al. 2 restreint dans une mesure relativement large la responsabilité de la GESPA. Il est nécessaire de limiter la responsabilité parce que, comme sur les marchés financiers, l'autorité de surveillance doit, si nécessaire, agir de manière résolue et ne pas être paralysée par l'épée de Damoclès de la menace de demandes de dommages-intérêts. En outre, la disposition tient compte de l'impossibilité de contrôler totalement le marché. Quiconque subit un dommage, pour quelque raison que ce soit, sera enclin à faire valoir l'insuffisance de la surveillance. Au vu de cette situation, la disposition doit réduire la probabilité que, en dernière instance, l'Etat assume quasiment au titre « d'assureur tous risques » le risque auquel les acteurs du marché s'exposent.

Protection des données (art. 45 CJA)

La LJAr autorise l'autorité intercantonale à traiter des données personnelles, y compris les données sensibles relatives à la santé, aux mesures d'aide sociale, aux poursuites ou sanctions pénales et administratives ainsi que des profils de la personnalité pour l'accomplissement de ses tâches légales (art. 110 LJAr). En outre, l'autorité intercantonale doit, selon la LJAr, être à même de fournir une assistance administrative en Suisse et à l'étranger (cf. art. 111 s LJAr) et, en cas de soupçons de manipulation d'une compétition sportive pour laquelle des paris sont offerts, de transmettre des documents aux autorités de poursuite pénale compétentes (cf. art. 25b al. 3 de la loi sur l'encouragement du sport, FF 2015 7811).

L'art. 45 al. 1 CJA déclare la législation fédérale sur la protection des données applicable par analogie. Dans la législation fédérale sur la protection des données, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence exerce la fonction de surveillance des organes de la Confédération. La surveillance des autorités cantonales ou intercantionales n'est cependant pas de son ressort et le droit cantonal ne peut pas non plus lui attribuer une telle compétence. Le CJA prévoit, s'écartant ici de la législation fédérale, que les organisations qu'il institue désignent une autorité indépendante de surveillance de protection des données et en définissent les tâches dans leur règlement d'organisation (art. 45 al. 2 CJA). Les tâches de l'autorité indépendante de surveillance de protection des données sont régies par les art. 27, 30 et 31 LPD applicables par analogie. Il s'agit-là d'un renvoi statique.

Consultation des dossiers (art. 46 CJA)

En principe, la législation fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration s'applique par analogie à la consultation des dossiers officiels de toutes les organisations instituées par le concordat (art. 46 al. 1 CJA).

Une exception matérielle est faite pour les dossiers officiels qui concernent l'activité d'autorisation et de surveillance de la GESPA (art. 46 al. 2 CJA). Garantir la confidentialité incite les assujettis à la surveillance à informer de façon ouverte et non filtrée l'autorité de surveillance au sujet des questions pertinentes en matière de surveillance. A défaut, les assujettis se demanderaient, dans chaque cas, si certains documents remis à l'autorité de surveillance seront (indirectement) publiés et s'ils veulent courir le risque de voir un document déterminé connu du public. Une telle situation affaiblirait la surveillance et doit donc être évitée. En outre, cette disposition est susceptible de prévenir des conflits potentiels ou des contradictions avec les lois cantonales sur la transparence. Concrètement, l'échange d'informations entre les cantons et la GESPA s'en trouvera également facilité. Du fait de cette

disposition, un canton ne sera pas contraint, avant toute remise de documents à la GESPA, d'examiner précisément s'il enfreint ou non son droit en transmettant des dossiers qui ne sont pas accessibles selon son droit mais qui pourraient (indirectement), du fait de cette remise, devenir accessibles au public. Cette exception n'implique pas que ces documents soient inaccessibles dans tous les cas. En effet, la consultation des dossiers des procédures en cours est régie par le droit de procédure applicable (art. 46 al. 4 CJA).

La loi fédérale sur la transparence prévoit, dans les cas où l'accès au dossier est contesté, une procédure de médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT). Celui-ci n'est cependant pas compétent pour les affaires cantonales et le droit intercantonal ne peut pas non plus le déclarer compétent. C'est pourquoi le CJA prévoit, s'écartant ici de la loi sur la transparence, de renoncer à une procédure de médiation, l'autorité compétente rendant la décision directement, c'est-à-dire sans médiation préalable.

Publications (art. 47 CJA)

Les organisations instituées par le concordat publient sur Internet leurs actes normatifs et les autres communications qui doivent être publiées (art. 47 al. 1 CJA). Cette disposition simplifie et modernise la procédure de publication prévue par la CILP en vigueur. Comme les prescriptions cantonales en matière de publication prévoient parfois que les actes normatifs des organes intercantonaux doivent également être publiés dans les organes de publication cantonaux, ces derniers seront informés par les organes compétents sous une forme appropriée lors de l'édiction ou de la révision d'un acte (indication du titre, de la date et de la référence en ligne de l'acte par exemple).

Les autorités cantonales et fédérales doivent tenir compte du droit des marchés publics applicable. Ce principe s'applique aussi aux achats des autorités intercantionales (cf. également VITAL ZEHNDER, op. cit., p. 322 s.). En vertu de l'art. 48 CJA, la législation fédérale sur les marchés publics s'applique par analogie. L'art. 47 al. 2 CJA prévoit que les appels d'offres sont publiés sur la plateforme Internet exploitée en commun par la Confédération et les cantons. Cette conception garantit que les organisations instituées par le CJA respectent, pour leurs achats, les conditions-cadres définies par les accords internationaux et les normes nationales. La disposition relative à la publication prévoit une procédure de publication simple et transparente, correspondant à la procédure d'appels d'offres de la Confédération, et permet ainsi une application correcte des normes légales. Cette règle précise que les organismes institués par le CJA ne publient pas leurs appels d'offres dans tous les organes de publication cantonaux, ce qui, en pratique, impliquerait un travail administratif considérable et des problèmes de coordination difficilement surmontables. Dans les faits, les achats n'atteindront sans doute qu'exceptionnellement les seuils rendant nécessaire un appel d'offres public.

Les décisions y relatives peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des jeux d'argent (cf. art. 12 CJA).

Droit applicable (art. 48 CJA)

Si les administrations des cantons et les autorités fédérales sont soumises respectivement au droit du canton concerné ou au droit fédéral, la question du droit à appliquer dans l'exécution des tâches qui leur sont attribuées se pose pour les organisations intercantionales. Les cantons concordataires peuvent, par exemple, déclarer applicable le droit du canton siège. Dans la mesure où cette règle, fixée à titre de « norme de repli » (« Auffangnorm »), peut entraîner dans certains cas particuliers des résultats indésirables, il s'agit dès lors uniquement d'une application par analogie. Ce n'est que de cette façon qu'on peut éviter qu'un concordat ne présente des lacunes dans le domaine du droit applicable, lacunes qu'il faut, dans chaque cas d'espèce, combler par l'interprétation du concordat (cf. également VITAL ZEHNDER, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, in: Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, volume 16, 2007, p. 300 ss).

L'application par analogie du droit fédéral (que la CILP en vigueur prévoit déjà) a fait ses preuves et doit être maintenue. Certes, il n'est pas possible d'exclure des contradictions ou

des lacunes dans des cas d'espèce, en particulier lorsque des dispositions de droit matériel s'imbriquent étroitement dans la procédure. Cependant, aucun modèle ne permet de l'empêcher complètement dans l'environnement législatif d'une autorité intercantonale. L'application par analogie du droit matériel fédéral à titre de droit intercantonal ne signifie pas que tout acte de la législation fédérale (il y en a plusieurs milliers en vigueur) doit être appliqué par analogie. Seul le droit fédéral matériel dont l'application à des questions concrètes convient et fait sens est appliqué par analogie (transposé à la situation intercantonale en présence) à titre de droit intercantonal. Il faut noter que la seule existence d'une disposition de droit fédéral ne suffit pas à justifier son application par analogie dans le cadre des structures intercantionales. Il convient au contraire d'examiner l'opportunité d'une application par analogie de la norme concernée et de se demander si la ratio qui lui est sous-jacente peut être transposée au cas à juger. Il faut tenir compte du fait que certaines règles sont axées très spécifiquement sur des particularités de l'administration fédérale, ce qui plaide contre leur application à une autorité concordataire.

Comme le droit fédéral ne s'applique que par analogie et que les organes institués par le concordat et, éventuellement, par des textes subséquents, ne sont pas des autorités entrant habituellement dans le champ d'application des législations fédérales, les autorités de recours prévues par le droit fédéral ne sont pas non plus compétentes pour les recours formés contre les décisions que ces organes prononcent en application par analogie de la loi fédérale concernée. C'est pour cette raison que le tribunal des jeux d'argent est prévu comme autorité de recours pour les recours contre les décisions de toutes les personnes morales créées par le concordat et de leurs organes. Il va de soi que le Tribunal fédéral demeure compétent pour les recours formés contre les décisions du tribunal des jeux d'argent (décision d'une autorité cantonale de dernière instance).

Quelques dispositions du concordat déclarent explicitement applicables des actes législatifs fédéraux spécifiques. Si ceux-ci étaient abrogés, les éventuels actes qui leur succéderaient devraient s'appliquer par analogie. En général, les renvois du concordat au droit fédéral sont des références dynamiques, et non statiques (s'applique la version en vigueur de la législation concernée).

Chapitre 6: Octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure

Exploitantes ou exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure autorisés (art. 49 CJA)

L'art. 23 LJAr permet aux cantons, afin de protéger la population des dangers inhérents aux jeux de grande envergure, de déterminer le nombre maximal d'exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure. En outre, l'al. 2 de cet article donne aux cantons la possibilité de désigner en la forme légale les sociétés auxquelles l'autorité intercantonale peut délivrer une autorisation pour l'exploitation de loteries et de paris sportifs, pour autant que les conditions d'autorisation soient réunies.

Les cantons font usage, à l'art. 49 CJA, de la possibilité de limiter le nombre d'exploitantes ou exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure. Un exploitant au plus est autorisé par territoire (Suisse alémanique et Tessin; Suisse romande) (art. 49 al. 2 CJA). Les cantons désignent, dans une convention régionale de portée législative, les sociétés auxquelles la GESPA doit délivrer une autorisation d'exploiter des loteries et des paris sportifs de grande envergure pour autant que les conditions d'autorisation soient réunies.

L'art. 49 CJA maintient le système que nous connaissons aujourd'hui et qui n'autorise qu'un exploitant par territoire cantonal à offrir (en exclusivité) des loteries et des paris sportifs de grande envergure.

Les commentaires qu'a faits le Tribunal fédéral dans le considérant 4.4.2 de son arrêt 2C_859/2010 du 17 janvier 2012 au sujet de la situation présente dans le domaine des loteries

et paris resteront actuels même après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation: « Autoriser des concurrents conduirait à une compétition pour les parts de marché, ce qui impliquerait davantage de mesures publicitaires et, de ce fait, une réduction des moyens pour des buts d'utilité publique. En outre, une autorisation de la concurrence entraînerait un comportement plus agressif des organisateurs de loteries et serait propre à favoriser la dépendance au jeu » (traduction libre, texte original: « Die Zulassung von Konkurrenten hätte einen Wettbewerb um Marktanteile zur Folge. Das wiederum bedingte vermehrte Werbemassnahmen und dadurch eine Reduktion der Mittel für gemeinnützige Zwecke. Ausserdem zöge die Zulassung von Konkurrenz ein aggressiveres Auftreten der Lotterieveranstalter nach sich und wäre geeignet, die Spielsucht zu fördern »).

La délivrance des autorisations de jeu et d'exploitant nécessaires pour l'exploitation de jeux de grande envergure est du ressort de l'autorité intercantonale (cf. art. 21 ss LJAr). Dans ses décisions de délivrance d'autorisations d'exploitant, la GESPA sera tenue de respecter la présente base légale (inter)cantonale.

Redevances pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (art. 50 CJA)

La redevance prévue à l'art. 50 CJA est perçue auprès des deux détentrices ou détenteurs de droits d'exploitation exclusifs à titre de contre-prestation pour l'octroi de ces droits.

Les produits de la redevance sont destinés à couvrir des charges en lien avec les jeux d'argent (surveillance et prévention, à ce sujet, cf. chapitre 7, section 5). Les sociétés assujetties peuvent déduire cette redevance à titre de frais découlant de l'activité commerciale de la somme totale des mises et du résultat financier. La redevance est donc compatible avec la règle fixée à l'art. 125 al. 2 LJAr. Selon celle-ci, le bénéfice net correspond à la somme totale des mises et du résultat financier après déduction des gains versés, des frais découlant de l'activité commerciale, y compris des taxes perçues pour couvrir les coûts tels que ceux de la surveillance et des mesures de prévention en rapport avec les jeux d'argent et des dépenses nécessaires à la constitution des réserves et provisions appropriées.

Les cantons doivent veiller à ce que les concordats régionaux ou le droit cantonal ne permettent pas la perception d'autres redevances à titre de rémunération pour les droits d'exploitation exclusifs octroyés dans le concordat au niveau suisse.

Chapitre 7: Redevances, taxes et émoluments

Le CJA doit constituer une base légale solide pour la perception de redevances, de taxes et d'émoluments. Dans le droit des contributions publiques, le principe de la légalité revêt le caractère d'un droit constitutionnel indépendant. Il en découle, pour la perception de contributions, les exigences ci-après quant aux bases légales: l'assujettissement (débitteur de la contribution), l'objet de la contribution (motif de perception de la contribution), les principes de calcul et les éventuelles exceptions à l'assujettissement doivent être réglés de façon suffisamment précise dans une loi au sens formel (cf., par exemple, PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Berne 2014 § 59 n° 3).

Comme, à l'avenir, non seulement les deux exploitantes ou exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure mais aussi les opératrices ou opérateurs de jeux d'adresse de grande envergure devront payer des contributions publiques, une réglementation irréprochable du point de vue du droit constitutionnel est indispensable.

Comme mentionné en introduction (cf. chapitre 2, section 2), l'exécution des tâches intercantionales ne doit pas être financée par les recettes fiscales générales (c'est-à-dire par des contributions des cantons).

Le financement doit donc s'appuyer sur des redevances, taxes et émoluments. Dans certains cantons (Soleure et Bâle-Campagne par exemple), l'introduction de nouveaux impôts exige une base constitutionnelle; dans d'autres (Zurich notamment), les nouveaux impôts sont

soumis au référendum obligatoire. Il faut éviter que des cantons ne doivent modifier leur constitution ou soumettre le CJA à un référendum obligatoire, le calendrier pour la mise en œuvre étant de toute façon serré. Pour cette raison, le CJA ne prévoit que des contributions causales.

SECTION 1: DISPOSITIONS GENERALES (ART. 51 A 53 CJA)

L'art. 51 CJA présente les charges totales de l'exécution des tâches intercantionales déterminantes pour le calcul des redevances, taxes et émoluments. Dans la mesure où elles sont individuellement imputables, les charges totales sont couvertes en premier lieu par des émoluments pour des actes individuels (de la GESPA et du tribunal des jeux d'argent art. 52 al. 1 CJA). Il s'agit de charges qui peuvent être directement imputées à un(e) assujetti(e).

Pour les charges qui ne sont pas couvertes par des émoluments pour des actes individuels mais qui sont cependant imputables selon le principe de l'équivalence de groupe qualifiée²³, une taxe de surveillance sera perçue auprès des exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure. On peut penser par exemple aux charges afférentes aux domaines de surveillance « surveillance du marché légal » et « lutte contre la manipulation des compétitions sportives ». Pour la répartition de la taxe de surveillance entre les exploitantes ou exploitants, des distinctions seront faites (selon le critère du lien d'imputation) entre les différents domaines de la surveillance (loteries, jeux d'adresse et paris sportifs de grande envergure) (art. 52 al. 2 CJA). La nature juridique des taxes de surveillance (impôts d'attribution des coûts ou taxes causales d'attribution des coûts) est controversée dans la doctrine.²⁴ Cependant, selon la dernière jurisprudence du Tribunal fédéral, on peut partir du principe que les taxes de surveillance ne doivent pas être qualifiées d'impôts (arrêt TF 9C_225/2015 du 27 août 2015²⁵). L'arrêt en question portait sur les taxes de surveillance de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations.

Le solde des charges (c'est-à-dire la part qui ne peut être couverte ni par des émoluments pour des actes individuels ni, faute de lien d'imputation suffisamment étroit, par la taxe de surveillance) sera financé par le produit de la redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs, part « surveillance » (art. 52 al. 3 CJA). On peut penser ici par exemple aux charges en lien avec le centre de compétence pour les cantons mais aussi aux charges de la CSJA afférentes à la surveillance de l'affectation des fonds et à des tâches semblables.

La LJAr confie à l'autorité intercantonale de nombreuses tâches supplémentaires par rapport à la situation actuelle: on peut citer par exemple le domaine de l'autorisation et de la surveillance des jeux d'adresse de grande envergure, des tâches et des pouvoirs supplémentaires dans la lutte contre le marché illégal, la lutte contre la manipulation des compétitions sportives et la prévention du blanchiment d'argent. Comme on ne dispose pas de valeurs de référence pour ces domaines, il est en principe difficile d'évaluer le montant et la composition des charges futures. Le Conseil fédéral part du principe que, dès l'entrée en vigueur de la LJAr, il faudra octroyer à l'autorité intercantonale un budget de CHF 4 à 6 mios par an. La Comlot prévoit, sur la base d'estimations, qu'environ 30% des charges seront individuellement imputables et pourront donc être financées par des émoluments pour des actes individuels, qu'environ 50% des charges seront imputables selon le principe de l'équivalence de groupe et pourront donc être couvertes par la taxe de surveillance (différenciée selon les domaines de surveillance) et que le solde (environ 20%) sera perçu

²³ Il y a équivalence de groupe qualifiée lorsque les assujettis présentent non seulement une proximité particulière avec les charges couvertes par la taxe mais que le cercle des assujettis et celui des personnes qui bénéficient de l'utilisation de la taxe coïncident. Sur cette notion, cf. Gutachten des Bundesamts für Justiz vom 15. Juli 1999, JAAC 64.25, chiffre III, 2).

²⁴ Cf., par exemple, HETTICH/WETTSTEIN, Rechtsfragen um Kostenanlastungssteuern, ASA 78 p. 537 ss et OBERSON/HOTTELIER, La taxe de surveillance perçue auprès des organismes d'autorégulation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: nature juridique et constitutionnalité, PJA 2007 p. 51 ss.

²⁵ Cette conclusion découle aussi de ce qu'expose le Tribunal fédéral au considérant 6. 2: « Il est par ailleurs douteux que des taxes destinées au financement des coûts d'une surveillance ordonnée par la loi par les personnes physiques ou morales qui y sont soumises puissent être des impôts. En tout cas, il serait nécessaire que l'activité de l'autorité de surveillance n'apporte aucun avantage concret aux assujettis. » (traduction libre. Texte original : « Im Übrigen ist fraglich, ob Gebühren zur Finanzierung der Kosten einer vom Gesetz angeordneten Aufsicht durch die ihr unterstellten natürlichen oder juristischen Personen überhaupt Steuern sein können. Notwendige Voraussetzung wäre jedenfalls, dass die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde für die Abgabepflichtigen ohne jeglichen konkreten Nutzen ist »).

auprès des exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure à titre de redevance pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs, part « surveillance ».

L'art. 53 CJA délègue à la GESPA la compétence de régler les détails des émoluments dans un règlement sur les émoluments. La GESPA devra notamment définir des critères de délimitation entre les charges imputables selon le principe de l'équivalence de groupe et les charges non imputables.

SECTION 2: EMOLUMENTS POUR LES ACTES INDIVIDUELS DE LA GESPA (ART. 54 A 58 CJA)

Les art. 54 à 58 CJA contiennent les éléments qui, en raison du principe de la légalité, doivent être réglés dans une loi au sens formel. La pratique actuelle sera maintenue.

En règle générale, des suppléments aux émoluments (art. 56 CJA) pourront être perçus lorsqu'un objet exige un traitement particulièrement rapide (cf. let. a). On peut cependant imaginer des cas de figure dans lesquels la let. b s'applique seule, par exemple, lorsque l'offre de jeux rend nécessaire l'exercice de mesures de surveillance le soir ou le week-end.

SECTION 3: EMOLUMENTS DU TRIBUNAL DES JEUX D'ARGENT (ART. 59 CJA)

La législation fédérale sur la procédure devant le Tribunal administratif fédéral s'applique par analogie à la perception des émoluments (cf. art. 59 CJA).

SECTION 4: TAXE DE SURVEILLANCE (ART. 60 A 63 CJA)

Toutes les détentrices ou tous les détenteurs d'une autorisation d'exploitant au sens de l'art. 21 LJAr paient une taxe annuelle de surveillance (art. 60 CJA). L'art. 61 al. 2 et 3 CJA fixe les bases de calcul permettant de déterminer la part à financer par la taxe de surveillance. Le critère d'imputabilité étant plutôt vague, l'al. 3 plafonne la part des charges globales qui peut être financée par la taxe de surveillance (au maximum 70% des charges totales, la limite a été fixée à un niveau plutôt élevé, à la lumière d'estimations forcément grossières, afin qu'il soit possible de tenir compte des évolutions futures; le règlement de la GESPA devra définir des critères appropriés afin de garantir le respect du principe de l'équivalence de groupe qualifiée).

Les charges qui doivent être couvertes par la taxe de surveillance seront réparties entre les exploitantes ou exploitants au prorata des produits bruts des jeux effectivement réalisés au cours de l'année concernée, ce qui est déjà le cas sous l'empire du droit actuel (cf. art. 61 al. 4 CJA et la définition du produit brut des jeux de l'al. 5).

La procédure de perception de la taxe (cf. art. 63 CJA) est conforme à la pratique actuelle.

SECTION 5: REDEVANCES POUR L'OCTROI DE DROITS D'EXPLOITATION EXCLUSIFS (ART. 64 A 68 CJA)

Le créancier de la redevance réglée à la section 5 est l'institution intercantonale. La redevance est perçue auprès des deux détentrices ou détenteurs de droits d'exploitation exclusifs à titre de contreprestation pour l'octroi de ces droits (cf. art. 50 CJA). Elle se divise en trois parties: une redevance unique et une redevance annuelle avec les parts « surveillance » et « prévention ». Cette redevance est perçue selon la même procédure que la taxe de surveillance. C'est la GESPA qui la perçoit, mais elle le fait au nom et pour le compte de l'institution intercantonale (cf. art. 68 CJA).

Redevance unique pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (art. 64 CJA)

La redevance unique s'élève à CHF 3 mio (art. 64 al. 1 CJA). Son produit est destiné à doter la GESPA d'un capital (réserves) (art. 64 al. 3 CJA). La répartition entre les deux assujetti(e)s se fonde sur les produits bruts des jeux réalisés la première année suivant l'entrée en vigueur du concordat (art. 64 al. 2 CJA). La redevance est perçue selon la même procédure que la taxe de surveillance (versement d'une avance égale au montant vraisemblablement dû au vu du budget, décompte final l'année suivante, fondé sur le produit brut des jeux effectivement réalisé, art. 68 al. 2 CJA en relation avec art. 63 CJA).

Redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs, part « prévention » (art. 66 CJA)

La redevance annuelle, part « prévention » (art. 66 CJA), correspond à la taxe sur la dépendance au jeu perçue sous l'empire de la CILP en vigueur; son mode de calcul et son taux (0.5% du produit brut des jeux annuel) demeurent inchangés. Le produit doit en être affecté conformément à l'art. 85 LJAr: il ne peut donc être utilisé que pour des mesures de prévention contre le jeu excessif et des offres de conseil et de traitement destinées aux personnes dépendantes au jeu ou exposées à un risque de dépendance ainsi qu'à leur entourage.

Le CJA confère à la CSJA la compétence d'édicter des recommandations sur l'utilisation de cette redevance (cf. art. 66 al. 4 CJA). Il apparaîtrait opportun, du point de vue actuel, que les recommandations règlent notamment les domaines suivants:

Le principe défini à l'art. 85 LJAr est applicable sans restriction à l'utilisation des fonds provenant de cette redevance, quelle que soit la mesure financée. Les recommandations devraient préciser qu'il est nécessaire que le flux des fonds présente une traçabilité permettant de garantir que les fonds ont servi directement à la lutte contre le jeu d'argent excessif. Cette condition est sans doute remplie si les mesures financées sont orientées vers un contact direct avec les joueuses et joueurs problématiques (potentiel[le]s) (par exemple dans les domaines du conseil, de la prévention ou de la formation et du perfectionnement de spécialistes) ou créent des bases pour une meilleure compréhension du jeu excessif et, partant, permettent de traiter plus efficacement les joueuses et joueurs problématiques (par la recherche et l'évaluation par exemple). Pour les mesures qui ne servent pas exclusivement à la lutte contre le jeu d'argent excessif (par exemple des mesures touchant plusieurs addictions), il faut séparer les coûts.

Des résultats de recherches indiquent que les mesures de prévention transversales ont un effet de prévention général. Dans la pratique, il n'est souvent pas possible, pour de telles mesures, de séparer les coûts qui servent directement à la lutte contre la dépendance au jeu d'argent. Des problèmes comparables se posent lors de l'octroi de contributions structurelles à des institutions qui ne se consacrent pas exclusivement au problème du jeu excessif. Il arrive fréquemment, dans de tels cas, qu'une séparation correcte des coûts soit impossible. Au vu de cette situation, les recommandations devraient prévoir que les fonds issus de la redevance, part « prévention », peuvent être utilisés même *sans que les coûts soient dissociés* (en d'autres termes, l'affectation est réputée respectée) lorsque des *contributions structurelles* sont payées à des institutions qui ne se consacrent pas exclusivement au problème du jeu excessif pour autant que lesdites contributions n'excèdent pas une part déterminée des fonds issus de cette redevance dépensés au cours de l'année concernée et (cumulativement) que les institutions soutenues soient à même de prouver qu'elles ont fourni au cours de l'année de contribution des prestations dans le domaine du jeu excessif pour lesquelles elles ont également conclu des conventions de prestations avec le canton.

En outre, les recommandations devraient préciser que l'affectation est réputée respectée lorsque, dans le domaine de la *prévention*, des contributions issues de cette redevance sont versées pour la prévention transversale des addictions et que la contribution issue de cette redevance n'excède pas une part déterminée des fonds que l'institution soutenue dépense dans l'ensemble pour la prévention.

Le produit de la redevance est réparti entre les cantons, qui sont tenus de l'employer conformément à l'art. 85 LJAr, en fonction du produit brut des jeux réalisé dans ceux-ci (art. 66 al. 3 CJA).

Redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs - part « surveillance » (art. 67 CJA)

Le montant de cette redevance est fixé chaque année par la CSJA (art. 67 CJA). Les principes applicables au calcul de cette redevance découlent de l'art 52 al. 3 CJA et de la relation avec les dispositions sur le calcul de la taxe de surveillance (art. 61 CJA). Le produit de la redevance ne peut couvrir que le montant qu'il n'est pas possible de financer par des émoluments ou par la taxe de surveillance. Une partie du produit de cette redevance reste à l'institution intercantonale, l'autre partie est versée à la GESPA.

Chapitre 8: Dispositions finales

Entrée en vigueur (art. 69 CJA)

L'art. 69 CJA vise à garantir une transition ininterrompue de la CILP au CJA. Les cantons s'efforcent de mettre en place un concordat applicable dans l'ensemble de la Suisse car ce n'est qu'ainsi que pourront être obtenues une réglementation et une pratique uniformes en matière de jeux de grande envergure. De nombreuses dispositions du concordat sont donc conçues en vue d'une adhésion de *tous* les cantons.

La LJAr est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Le processus de ratification du CJA durera environ 1 ½ année.

Pour la période entre les entrées en vigueur respectives de la LJAr et du CJA, les cantons ont délégué à la Comlot, dans le cadre de l'accord complémentaire à la CILP, les tâches et les compétences, afin qu'elle puisse, dès l'entrée en vigueur de la LJAr, exercer toutes les tâches et tous les pouvoirs de « l'autorité intercantonale » prévue par la LJAr.

Cependant, le maintien des règles intercantionales actuelles est lié à de nombreuses incohérences et aussi à des incertitudes, en particulier dans le domaine de la perception des redevances et des taxes. Il faut donc tout entreprendre pour raccourcir autant que possible la période de transition. Il n'est en particulier pas admissible que des retards dans la ratification de certains cantons puissent repousser excessivement l'entrée en vigueur du CJA. C'est pour cette raison que l'art. 69 al. 1 CJA prévoit que le concordat entrera en vigueur dès que 18 cantons auront déclaré y adhérer.

Il faut noter que l'entrée en vigueur du CJA abrogera la CILP et l'accord complémentaire à la CILP. Il en découle que les cantons qui n'auront pas encore adhéré au CJA connaîtront un vide de réglementation dès l'adhésion du 18^e canton. Un vide de surveillance dans le territoire des cantons non concordataires empêcherait la GESPA de délivrer des autorisations d'exploitant ou de jeu pour ce territoire, faute de compétence. Les autorisations déjà délivrées devraient peut-être être retirées (pour le territoire concerné), à moins qu'elles ne soient déjà éteintes en vertu de l'art. 141 al. 2 LJAr. On peut partir du principe qu'un vide de surveillance de quelques mois n'entraînerait en pratique que des effets mineurs. Cependant, les effets s'accroîtraient vraisemblablement si le vide de surveillance se prolongeait. On peut partir du principe que, en dernière ressort, plus aucun jeu de grande envergure ne pourrait être exploité sur le territoire des cantons concernés.

Durée de validité, résiliation (art. 70 CJA)

En concordance avec la disposition sur l'entrée en vigueur (cf. art. 69 CJA), le maintien en vigueur du concordat est subordonné au même nombre minimal de cantons membres (à savoir 18). En renonçant au principe « tout le monde ou personne » (cf. la disposition actuelle de

l'art. 30 CILP, qui prévoit que la résiliation d'un canton met fin au concordat), on réduit aussi le risque que, du fait de l'éventuelle sortie de quelques cantons, les cantons restants se trouvent confrontés à un vide de la surveillance.

Modification du concordat (art. 71 CJA)

Les modifications des concordats sont en principe soumises à la même procédure que leur conclusion (cf. art. 71 al. 2 CJA). Cependant, suivant la conception du concordat, sa révision peut être facilitée. Toutefois, le droit constitutionnel pose des limites à une telle procédure simplifiée (cf. VITAL ZEHNDER, op. cit., p. 192 ss). L'art. 71 al. 3 CJA prévoit une procédure simplifiée. Les modifications apportées en vertu de l'al. 3 ne peuvent être que des adaptations d'importance mineure pour lesquelles il n'existe pas de marge de manœuvre politique (par exemple, adaptations à des modifications du droit supérieur qui doivent impérativement être transposées dans le CJA); leur légitimité démocratique est moindre que celle des autres dispositions du concordat. Cependant, afin qu'il soit possible de mettre en œuvre rapidement des adaptations garantissant une surveillance adéquate, il apparaît en tout cas opportun de prévoir une procédure simplifiée pour les adaptations mineures. Si les cantons n'acceptent pas que le concordat soit adapté selon la procédure simplifiée, ils ont la possibilité, en vertu de l'art. 71 al. 1 CJA, de proposer une révision totale ou partielle ordinaire du concordat.

Rapport avec les concordats régionaux (art. 72 CJA)

En cas de contradictions ou d'incompatibilités entre les dispositions du CJA et de celles des concordats régionaux (actuellement la convention intercantonale du 26 mai 1937 sur l'organisation commune des loteries, IKV et la 9^e Convention relative à la Loterie Romande du 18 novembre 2005, C-LoRo), aussi dans leurs versions révisées (cf. art. 72 CJA), le CJA prime. Cette disposition a pour but que les mêmes « règles de base » s'appliquent dans tous les cantons. En ce qui concerne les rapports entre le CJA et le droit cantonal, les cantons sont tenus, en vertu de l'art. 48 al. 5 Cst., de respecter le droit intercantonal.

Il est important de veiller à harmoniser, lors de leurs révisions, les concordats régionaux et les dispositions cantonales avec le CJA et à assurer la cohérence interne de la réglementation intercantonale sur les jeux d'argent. Il ne faudrait pas que ces textes règlent des domaines qui font déjà l'objet d'une réglementation exhaustive dans la LJAr ou dans le CJA.

Dispositions transitoires (art. 73 CJA)

L'art. 73 CJA vise à assurer un passage sans problème du système actuel au système futur de surveillance et d'exécution. Il garantit en outre qu'il ne sera pas nécessaire d'organiser des élections pro forma: les membres de la CDCM actifs sous l'empire de la CILP en vigueur et les membres de la commission des loteries et des paris et de la commission de recours élus sous l'empire de la CILP pourront terminer leur mandat entamé dans l'organe correspondant conformément au CJA et, à la fin de leur mandat, pourront, si les dispositions sur la durée maximale des mandats l'autorisent se porter candidats à une (ré)élection conformément au CJA.

Tous les droits et obligations nés en vertu de la CILP passent à la GESPA (art. 73 al. 3 CJA). Cette disposition assure une transition progressive également dans les domaines qui ne relèvent pas de la puissance publique (baux, rapports de mandat, contrats d'assurance, autres contrats de droit privé et contrats de travail du personnel notamment). Les alinéas suivants règlent les exceptions à ce principe.

L'art. 73 al. 2 et 5 prévoit que les mandats complets effectués sous l'empire de la CILP sont pris en compte dans le calcul de la durée maximale des mandats. Les mandats entamés ou non achevés (par exemple, en raison d'une démission) sous l'empire de la CILP ne sont pas pris en compte.

La réglementation transitoire relative à la FSES (art. 73 al. 9 CJA) est nécessaire car les contrats avec les fédérations sportives sont conclus pour une période de quatre ans (correspondant au cycle olympique). La période contractuelle actuelle court de 2019 à 2022.

Après l'entrée en vigueur du CJA, le règlement de fondation de la FSES doit d'abord être adopté et c'est sur cette base que les priorités seront définies. Pour ces raisons, l'ancien mécanisme de répartition doit encore être appliqué pour la période contractuelle 2019-2022.

VI. Conséquences de la révision pour les cantons

Les conséquences de la révision des dispositions intercantionales pour les cantons, en particulier les conséquences financières et les conséquences sur l'état du personnel, sont exposées ci-après. Comme ces conséquences découlent de façon prépondérante de la nouvelle réglementation au niveau fédéral du secteur des jeux d'argent, on reprendra (de façon non exhaustive), au chiffre 1, à titre de rappel, les conséquences que le Conseil fédéral envisageait dans son message du 21 octobre 2015 concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent. Les conséquences que devrait engendrer la révision des dispositions intercantionales sont exposées au chiffre 2.

1. Conséquences pour les cantons de la nouvelle réglementation au niveau fédéral

Selon le message concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent, globalement, les charges des cantons liées aux autorisations et à la surveillance devraient légèrement reculer dans le domaine intracantonal²⁶: la suppression des autorisations d'exploitation cantonales réduira les charges administratives cantonales. Les jeux d'adresse de grande envergure étant désormais du ressort de l'autorité intercantionale, les charges administratives y relatives qui resteront aux cantons devraient rester maîtrisables. La nouvelle réglementation applicable aux petites loteries ne devrait pas avoir de répercussions significatives sur les charges liées aux autorisations et à la surveillance. Les autorités chargées de la délivrance des autorisations et de la surveillance, nouvellement compétentes pour les (petits) tournois de poker, devraient voir leurs charges augmenter et nécessiter du personnel supplémentaire. Les frais pourront, du moins partiellement, être financés par des émoluments.

A propos des charges des cantons pour les autorisations et la surveillance intercantionales²⁷: La LJAr prévoit nombre de tâches et pouvoirs pour l'autorité intercantionale, que la Comlot exerce déjà pour la plupart. Toutefois, elle en prévoit aussi un certain nombre qui compléteront ou étendront les tâches et pouvoirs déjà attribués à la Comlot. Ce nouveau groupe de tâches [l'autorisation et la surveillance des jeux d'adresse de grande envergure] contraindra la Comlot à une réorganisation profonde, notamment du fait qu'elle devra traiter davantage de requêtes d'exploitants privés et qu'elle devra axer sa surveillance sur de nombreux exploitants de ce type. En outre, elle disposera de pouvoirs spéciaux en matière de lutte contre les offres de jeux non autorisés, qui incluent en particulier la conduite de procédures administratives, l'interdiction d'accès à des jeux en ligne non autorisés et la coopération avec les autorités de poursuite pénale. En outre, elle devra exercer des tâches en lien avec la lutte contre la manipulation des compétitions sportives et la surveillance du respect des devoirs de diligence imposés aux exploitants de jeux de grande envergure par la législation sur le blanchiment d'argent. Par ailleurs, elle disposera de droits de partie dans toutes les procédures administratives ou pénales cantonales concernant les jeux d'argent, et dans les procédures d'autorisation de la CFMJ.

Le message concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent mentionne que, dès l'entrée en vigueur de la loi, la Comlot devra vraisemblablement être dotée d'un budget nettement plus important qu'à l'heure actuelle (environ CHF 4 à 6 millions par an)²⁸ et que l'estimation de l'enveloppe budgétaire nécessaire reste cependant imprécise car les besoins financiers de la

²⁶ Cf. Message du 21 octobre 2015 concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent, FF 2015 7754 s, chiffre 3.2.4.

²⁷ Cf. FF 2015 7755 s, chiffre 3.2.5.

²⁸ Cf. FF 2015 7756, chiffre 3.2.5.

Comlot dépendront en grande partie des nouvelles règles cantonales relatives aux jeux d'adresse. Pour 2019, la Comlot a demandé un budget inférieur à CHF 3 mios.

Après l'entrée en vigueur de la LJAr, les cantons ne délivreront plus d'autorisations d'exploitation pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure (indépendamment de la révision de la CILP). L'autorisation est le fait exclusif de l'autorité intercantonale. La charge administrative des cantons en sera d'autant allégée (ils ne pourront donc plus percevoir de taxes causales).

En outre l'autorisation et la surveillance des jeux d'adresse de grande envergure seront désormais du ressort de la GESPA. Dans ce domaine également, les cantons n'auront donc plus de charges administratives (c'est aussi pour cette raison qu'ils ne pourront plus percevoir des émoluments y relatifs). En revanche, après l'entrée en vigueur de la LJAr, la souveraineté des cantons en matière d'imposition des appareils automatiques de jeux d'adresse ne sera en principe pas restreinte par rapport à la situation juridique actuelle.

2. Conséquences pour les cantons de la révision des dispositions intercantionales

Le CJA s'écarte, de par sa structure et de par sa teneur, sur bien des points de la CILP en vigueur. Cela est dû avant tout à la création, désormais explicite, de personnes morales, ce qui impose une autre structure. L'organisation et le fonctionnement des structures aujourd'hui existantes ne s'écarteront pas de manière importante de la pratique actuelle, à l'exception de la FSES, qui sera réorganisée dans son principe. Comme l'ensemble des charges afférentes à l'exécution des tâches intercantionales sont financées par des taxes, des émoluments et des redevances, la révision de la CILP aura sans doute un impact négligeable sur les finances et l'état du personnel des cantons et des communes.

On ne voit pas de conséquences importantes pour les communes.

Berne, le 20 mai 2019

Pour la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Bettiga'.

Dr. Andrea Bettiga, Conseiller d'Etat
Président de la CDCM

Rapport final de la Commission interparlementaire romande chargée de l'examen du concordat intercantonal sur les jeux d'argent au niveau suisse et du projet de convention romande (CIP d'examen CJA CORJA)**Introduction**

Cette CIP d'examen sur les concordats sur les jeux d'argent a été mise en place à l'initiative des parlements romands, au regard des mécanismes interparlementaires prévus par la Convention sur la participation des parlements (ci-après : CoParl). Les cantons de Fribourg, Vaud, Genève, Neuchâtel et Jura étaient particulièrement favorables à l'institution d'une CIP sur les deux concordats. Le canton du Valais ne jugeait pas son institution nécessaire mais a néanmoins participé aux travaux.

Sur le plan procédural, le Bureau interparlementaire de coordination (ci-après : BIC) a été saisi formellement en date du 22 mai 2019 par M. le Conseiller d'Etat Georges Godel en sa qualité de président de la Conférence romande de la loterie et des jeux (ci-après : CRLJ) et vice-président de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (ci-après : CDCM).

La CIP d'examen sur le concordat suisse (ci-après : CJA) et la convention romande (ci-après : CORJA) en lien avec les jeux d'argent s'est réunie le lundi 2 septembre 2019 de 10h00 à 17h30 ainsi que le jeudi 3 octobre 2019 de 10h00 à 15h30, à Lausanne. Les séances étaient présidées par M. Raymond Wicky (GE), la vice-présidence étant assurée par M. Julien Spacio (NE). La CIP a bénéficié de l'appui essentiel de M. Jean-Luc Moner-Banet, directeur général de la Loterie romande, de M. Bernard Favre, ancien président de la Conférence des présidents des organes de répartition (ci-après : CPOR) et de M. Georges Godel, qui a partiellement assisté aux deux séances.

Les travaux de la CIP sur les deux concordats étant terminés, elle transmet ce rapport final à la CRLJ et à la CDCM. Vous trouverez au sein du présent rapport les diverses remarques que les parlements romands souhaitent relayer auprès des Conférences en vue d'éventuelles modifications de la version finale des textes intercantonaux concernés.

Entrée en matière sur le CJA

M. Moner-Banet présente de manière synthétique le concordat et ses enjeux. Les membres de la CIP s'expriment ensuite sur le processus de consultation interparlementaire romand, jugé problématique car il se déroule en parallèle du processus de ratification, ce qui signifie que le texte du concordat n'est a priori plus modifiable.

Les cantons romands sont unanimes sur le fait que le processus de consultation en lien avec le CJA est problématique. Il ne permet en effet pas de respecter la CoParl, plus particulièrement son article 14 qui prévoit que la procédure prévue au chapitre 2 de ladite convention est applicable par analogie lors de la mise en consultation d'un projet de convention de portée nationale.

Les membres de la CIP espèrent une meilleure collaboration entre parlements et gouvernements à l'avenir sur ce type de concordat. Ils sont cependant prêts à accepter l'entrée en matière afin de discuter du texte du concordat et de transmettre les remarques des délégations parlementaires romandes.

L'entrée en matière est adoptée à l'unanimité par 34 voix.

Examen thématique des commentaires sur le CJA

- Absence d'un contrôle de gestion interparlementaire (art. 5 CJA)

Remarques 5 à 8 : acceptées par 33 voix pour, 0 contre et 1 abstention.

Le projet délègue de larges pouvoirs aux différents organes et organismes concordataires mais aucun contrôle parlementaire n'est envisagé sur les structures mises en place par le concordat. Les représentants des gouvernements, dont la composition n'est pas forcément représentative des différentes sensibilités politiques, conservent ainsi une très large liberté d'action. Le statut des membres de la GESPA (qui forment le conseil de surveillance) n'est pas défini et le régime de surveillance disciplinaire fait défaut. Les membres du tribunal des jeux d'argent sont élus par les conseillers d'Etat réunis dans la CSJA alors qu'en principe, une élection des juges par le parlement ou par le peuple est prévue. Un contrôle de gestion interparlementaire serait mieux à même de garantir un contrôle indépendant et légitimé.

Cette question est importante pour les parlementaires romands. En effet, les membres de la CIP constatent un défaut de haute surveillance parlementaire. Cette compétence est cantonale et même si les avis de droit concluent

qu'un contrôle de gestion interparlementaire n'est pas nécessairement obligatoire, la possibilité d'instituer un tel contrôle existe, nonobstant le fait que la GESPA soit au bénéfice d'un rôle de surveillance. Il est relevé qu'il s'agit également d'une question de bon sens que d'avoir un tel mécanisme de contrôle et que ce dernier permet d'améliorer les prestations.

La CIP souhaite la mise en place d'un contrôle de gestion interparlementaire.

- Possibilité de déroger au droit fédéral (art. 10, al. 2 et 14, al. 2 CJA)

Remarques 4 et 9 : acceptées à l'unanimité par 34 voix.

Le personnel du tribunal est soumis au droit du personnel de la Confédération, qui s'applique par analogie, et la possibilité d'y déroger par voie réglementaire est prévue. La CIP souhaite que le texte renonce à toute dérogation ou qu'il délimite au moins clairement les dérogations possibles, par exemple en précisant qu'elles ne sauraient agir qu'en faveur du personnel concerné.

Par ailleurs, la question de savoir auprès de quelle instance un recours pourra être formé en cas de litige relatif au travail au sein du tribunal est incertaine. Une réserve est également formulée quant à la possibilité de déroger à la loi par un règlement.

La CIP souhaite qu'il n'y ait pas de dérogation au droit fédéral ou alors une dérogation cadrée.

- Nomination des juges (art. 11 CJA)

Remarques 10 à 12 : acceptées à l'unanimité des présents, par 33 voix.

La réglementation du fonctionnement de ce tribunal est lacunaire. Le tribunal, à l'instar des autres organes concordataires, devrait être placé sous la haute surveillance d'une commission interparlementaire, laquelle pourrait également être chargée de la nomination des juges. Il convient de garantir l'indépendance du tribunal des jeux d'argent alors même qu'il est prévu que les juges de ce tribunal seront élus par la CSJA à laquelle est justement soumis le tribunal. Les membres de la CIP proposent que les juges en place soient des juges de dernière instance (à tout le moins les juges romands) afin de renforcer la haute surveillance parlementaire.

La CIP souhaite qu'il n'y ait que des juges de dernière instance au sein du Tribunal des jeux d'argent.

- Publication de la rémunération des membres des organes de direction (art. 18 CJA)

Remarque 15 : acceptée par 32 voix pour, 1 contre, 0 abstention.

La loi soumet les sociétés cotées en bourse à des obligations de transparence qui s'appliquent aux rémunérations des membres du conseil d'administration et de la direction. Il devrait en être de même pour des institutions publiques.

La quasi-totalité des membres de la CIP est en faveur de la publicité des rémunérations.

- Acronyme GESPA (art. 19 CJA)

Remarque 16 : acceptée par 7 voix pour, 3 contre et 23 abstentions.

Même si certains membres de la CIP relèvent que ce n'est pas un enjeu essentiel, l'appellation allemande paraît peu adéquate et ne devrait pas être imposée par les cantons germanophones. Il relève du bon sens d'avoir une appellation correspondante en français pour une institution (par exemple : l' AISJ pour l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent).

Une majorité de la CIP souhaiterait une appellation francophone pour la GESPA.

- Redistribution en cas de dissolution (art. 30 CJA)

Interrogation 19 : soutenue par 18 voix pour, 10 contre et 5 abstentions.

La CIP salue le fait que la redistribution se fasse au prorata de la population résidente des cantons. Une partie de la CIP se demande cependant pourquoi la redistribution ne tient pas compte également du volume joué par canton.

Une majorité de la CIP souhaite des clarifications sur ce point.

- Dotation de la FSES (art. 33 CJA)

Remarques 21 et 22 : acceptées à l'unanimité des présents, par 32 voix.

Les dispositions transitoires, qui doivent régler le passage du système actuel vers le nouveau système, manquent de clarté. Il semble que le transfert de la fortune de la Société du SportToto (SST) dans la nouvelle FSES ne soit pas déterminé. Le concordat n'indique pas de quelle manière la FSES sera initialement dotée. La question de la dissolution de la SST devra être clarifiée, notamment en ce qui concerne l'attribution relative à chaque canton.

La CIP estime que cette question est importante et considère que la fortune actuelle de la SST devrait être intégralement reversée à la FSES.

- Financement des mesures de prévention (art. 66 CJA)

Remarque 25 : amendée et acceptée par 26 voix pour, 6 contre et 1 abstention.

Le mode de calcul et le taux de la redevance demeurent inchangés, soit 0.5% du produit brut des jeux annuel, ce qui représente env. 2 millions de francs par an à se répartir entre les 6 cantons romands. Ce taux pourrait être supérieur, ce d'autant plus que la redevance ne représente que 1/200 des mises. Une majorité des membres de la CIP serait en faveur d'une hausse du taux à 0.75%.

Amendement du Jura accepté : ¹ La part « prévention » s'élève à 0.75% du produit brut des jeux annuel des loteries et des paris sportifs.

Amendement de Genève accepté : proposition de renforcer l'information sur les fonds existants et leur utilisation ; d'avoir un taux minimum qui peut évoluer ; de faire en sorte que le taux soit applicable à l'ensemble des partenaires.

La majorité de la CIP est très sensible à la problématique de la prévention. Elle est favorable à une meilleure information sur les fonds et leur utilisation, à un taux évolutif (qui pourrait passer de 0.5% à 0.75%) et qui soit applicable à tous les partenaires.

- Nombre d'adhésions requis pour l'entrée en vigueur (art. 69 CJA)

Remarques 27, 28, 29 : acceptées à l'unanimité des présents, par 32 voix pour.

Contrairement au 1^{er} projet mis en consultation, le texte autorise une entrée en vigueur contre l'avis d'une minorité importante de cantons. Au cas où les seuls cantons romands renonceraient à une adhésion, il se pourrait alors que la Loterie romande soit valablement placée sous la surveillance des autorités concordataires alors même que les cantons qui la constituent en seraient exclus. Ceci porterait une atteinte sévère à leur souveraineté. A tout le moins, la situation juridique nous semble incertaine pour les cantons non signataires dans cette éventualité-là. La CIP souhaite que l'ensemble des cantons concernés par les décisions des autorités du CJA puissent y participer.

La CIP regrette cette réduction du nombre d'adhésions requis pour l'entrée en vigueur.

Prises de position finales sur le CJA

L'ensemble des remarques validées par la CIP sont acceptées à l'unanimité par 33 voix.

Cette prise de position finale ne correspond pas à une approbation du CJA par la CIP mais à une approbation des remarques qui sont le fruit du travail de discussion et de consolidation des parlements romands sur le CJA.

Entrée en matière sur la CORJA

Comme pour le CJA, M. Moner-Banet présente de manière synthétique le projet de convention romande et ses enjeux. Avant le vote d'entrée en matière, un membre de la CIP rappelle l'importance d'avoir un contrôle de gestion interparlementaire, ce qui fait actuellement défaut dans la CORJA.

L'entrée en matière est adoptée à l'unanimité par 33 voix.

Examen article par article de la CORJA

- Mention de la CoParl dans le préambule

Remarque 1 : acceptée à l'unanimité des présents, par 31 voix.

Cette proposition est formulée sachant que la C-LoRo actuelle date de 2005 et que la CoParl date de 2010. Il n'avait pas été fait référence à la CoParl à l'époque mais il serait judicieux de le faire pour cette nouvelle convention.

La CIP d'examen considère que la CoParl doit être mentionnée dans la CORJA, notamment dans le cadre de la création d'une commission interparlementaire de contrôle.

- Institution d'une commission interparlementaire de contrôle (art. 1, let. f CORJA)

Remarque 2 : acceptée par 24 voix pour, 6 contre et 1 abstention.

Cette CIP de contrôle serait destinée à exercer la haute surveillance au sens de l'art. 15 CoParl. Certains membres de la CIP se demandent s'il est judicieux que la haute surveillance prenne la forme d'une CIP de contrôle et indiquent que ces CIP de contrôle ont des limites de fonctionnement avec des députés de milice. Un membre de la CIP indique qu'il y a également des limites à la surveillance qu'un parlement peut exercer sur les membres d'un exécutif.

La CoParl permet d'instaurer un mécanisme opérant de contrôle parlementaire. Le fait de renoncer à une CIP de contrôle alors qu'elle devrait en principe être instaurée d'office au sens de l'article 15 CoParl lors de la création d'une institution intercantonale ou d'une organisation commune, signifierait que parfois, les parlementaires renoncent à ce contrôle de gestion interparlementaire. Il est précisé que la CIP de contrôle envisagée serait constituée de trois membres par canton, soit beaucoup moins que les CIP de contrôle habituelles.

La mention de la Loterie Romande à l'art. 1, let. f proposée initialement est retirée. En effet, il est indiqué que la compétence de contrôler la société Loterie Romande ne peut faire partie des prérogatives de l'éventuelle CIP de contrôle, la compétence étant épuisée au niveau du droit fédéral et du CJA. En revanche, le contrôle sur la manière dont la CRLJ pourrait modifier les statuts, avec un impact sur la répartition, ne violerait pas le droit fédéral.

La majorité de la CIP est favorable à la création d'une CIP de contrôle pour exercer le contrôle de gestion interparlementaire.

- Prévention contre le jeu excessif avec les jeux de petite envergure (art. 3, al. 1, let. c CORJA)

Remarques 3 et 4 : acceptées à l'unanimité des présents, par 30 voix pour.

L'objectif de cet ajout est d'avoir la même logique que dans l'art. 2, al. 1, let. b qui concerne les jeux de grande envergure, en ajoutant la notion de prévention contre le jeu excessif pour les jeux de petite envergure. Les risques liés aux jeux addictifs et notamment au poker sont évoqués. Il est indiqué à la CIP que la mise en place d'une commission consultative intercantonale est envisagée.

La prévention contre le jeu excessif pour les jeux de petite et grande envergure est un point important pour la CIP.

- La formulation "autant que possible" (art. 3 al. 1 et 3 CORJA)

Remarque 5 : acceptée par 20 voix pour, 8 contre et 2 abstentions.

La CIP est consciente du fait que cet aspect relève du champ législatif de chaque canton. Elle souhaite évidemment que les cantons puissent préserver leur marge de manœuvre et leurs spécificités cantonales, tout en essayant de se coordonner.

La majorité de la CIP est favorable à la suppression des termes "autant que possible" car elle considère que cette formulation est trop vague et qu'il serait préférable de la retirer.

- Préavis de la CIP de contrôle sur les statuts de la LoRo (art. 5, al. 1 CORJA)

Remarque 6 : acceptée par 26 voix pour, 0 contre et 4 abstentions.

Pour information, ce souhait a été validé lors de la 1^{ère} discussion le lundi 2 septembre mais lors de la séance du 3 octobre, la CIP a finalement décidé de retirer ses remarques en lien avec un contrôle sur la LoRo.

- Publication des rémunérations des membres des organes dirigeants de la LoRo (art. 5 CORJA)

Remarque 7 : acceptée par 26 voix pour, 3 contre et 1 abstention.

La CIP souhaite la publication des rémunérations dans un souci de transparence et de contrôle sachant qu'il s'agit d'argent du public investi dans les jeux d'argent.

- Rôle de la Conférence spécialisée compétente en matière sanitaire (art. 6, al. 1 let. e CORJA)

Remarque 8 : retirée mais souhait que les explications données figurent dans le rapport. La délégation vaudoise souhaitait des clarifications quant à la formulation qui lui semblait ambiguë.

Il y a plusieurs niveaux de prévention et la prévention contre le jeu excessif implique plusieurs acteurs, notamment la CRJA dans son rôle de coordination. Les compétences de prévention du jeu excessif ne sont pas seulement celles liées à l'utilisation de la taxe de 0.5%. Un travail est fait auprès des opérateurs ainsi qu'un travail logistique pour les jeux de petite envergure. Il s'agit ici d'avoir une bonne coordination entre d'une part les tâches de prévention qui sont celles de la CRJA et d'autre part les tâches de prévention de la CLASS.

Le chapitre 6 de la loi sur les jeux d'argent évoque à la section 1 les mesures qui incombent à tous les exploitants de jeux d'argent. La section 2 mentionne les mesures supplémentaires qui incombent aux maisons de jeu et aux exploitants de jeux de grande envergure. La section 3 évoque les mesures incombant au canton. On parle strictement de celles-ci ici et non des mesures prises par les opérateurs, qui sont sous le contrôle de la GESPA.

- Juges de dernière instance au Tribunal des jeux d'argent (art. 6, al. 2, let. f CORJA)

Remarques 9 et 10 : acceptées par 23 voix pour, 5 contre et 2 abstentions.

Le but de cette proposition est d'assurer la haute surveillance parlementaire sur le travail des juges. Si les autres cantons décident d'en faire autrement, les cantons romands ont ici au moins cette possibilité. Certains membres de la CIP émettent des doutes quant à cette proposition en raison de la difficulté à trouver des personnes disponibles. En effet, une adaptation de la charge de travail des juges concernés sera certainement nécessaire.

La majorité de la CIP souhaite que les juges romands soient des juges de dernière instance.

- Répartition de la part du bénéfice annuel de la LoRo (art. 6, al. 2, let. h CORJA)

Remarque 12 : acceptée à l'unanimité des présents, par 33 voix.

La CIP trouve important de garder le débat dans le champ politique, que ce soit au niveau des parlements ou des exécutifs. La solidarité entre cantons lui semble importante, tout comme la stabilité.

La CIP souhaite la pérennisation de la clé de répartition actuelle et le retrait de la lettre h qui prévoit une révision tous les quatre ans.

- Publication d'un rapport annuel d'activité par la CRJA (art. 7 CORJA)

Remarque 14 amendée : acceptée à l'unanimité des présents par 33 voix.

La CIP souhaite que la CRJA publie un rapport annuel d'activité, dans un souci d'information, de transparence et de contrôle.

- Clarification dans l'exposé des motifs sur la distinction sport et sport handicap (art. 8 CORJA)

Remarque 16 : pas de vote mais proposition que la demande figure dans le présent rapport.

La CIP salue les raisons pour lesquelles cette distinction a été faite sachant que cela permet de recourir aux deux fonds. Elle aimerait que les raisons de cette distinction figurent dans les documents qui accompagnent la convention (dans l'exposé des motifs ou le rapport explicatif de la CORJA).

- Possibilité pour le Conseil d'Etat d'attribuer 30% du bénéfice à répartir (art. 8 CORJA)

Remarque 17 : acceptée par 29 voix pour, 0 contre et 5 abstentions.

Remarque 18 : acceptée à l'unanimité des présents par 34 voix.

La majorité de la CIP questionne ces 30% de bénéfices à répartir. La crainte est que l'argent entre dans une caisse de l'Etat pour financer des choses qu'il ne devrait pas. Le renvoi à l'article 17 est un message politique rappelant que ces 30% attribués directement par le Conseil d'Etat doivent respecter le cadre qui est fixé et non se substituer à un budget d'Etat. Il faut des garde-fous sachant que c'est une particularité cantonale qui est introduite dans cette convention. Il ne faudrait pas que cet article puisse donner une base légale aux cantons pour qu'ils utilisent ces 30% sans débat au sein des parlements cantonaux.

La majorité de la CIP souhaite la mention de l'article 17. La CIP souhaite également la mention du respect de la législation cantonale.

- Part du bénéfice pour le sport et les autres domaines dans les statuts de la LoRo (art. 8 CORJA)

Remarque 20 : acceptée à l'unanimité des présents, par 33 voix.

L'intérêt de cette proposition est que la situation actuelle perdure.

La CIP souhaite un ancrage dans les statuts de la LoRo de la part du bénéfice dévolue au domaine du sport, respectivement aux autres domaines.

- Respect du droit fédéral et cantonal en ce qui concerne la surveillance (art. 8, al. 2 CORJA)

Remarque 21 amendée : acceptée à l'unanimité des présents, par 34 voix.

La CIP propose la formulation suivante pour l'art. 8, al. 2 : "Chaque canton détermine la forme qu'il donne à ses organes de répartition et exerce la surveillance prévue par le droit fédéral et cantonal."

- Inscription dans la CORJA de la part du bénéfice net dévolue à chaque canton (art. 16 CORJA)

Remarque 23 amendée : acceptée à l'unanimité des présents, par 33 voix.

La CIP propose la formulation suivante, qui remplacerait les deux alinéas actuels de l'art. 16 CORJA et que l'on retrouve actuellement à l'art. 9, al. 1 de la C-LoRo :

La part annuelle de bénéfice de la Loterie Romande revenant à chaque canton contractant est répartie selon les pourcentages suivants :

- 50% au prorata de la population sur la base du recensement fédéral en vigueur,
- 50% au prorata du revenu brut des jeux (RBJ).

La CIP souhaite fixer dans la convention la clé de répartition à 50/50.

- Contrôle de gestion interparlementaire (ajout d'un chapitre dans la CORJA)

Remarque 24 : le principe de mettre en place une CIP de contrôle ayant été accepté par la CIP d'examen, chaque article du chapitre est étudié et mis aux voix.

Art. 22bis, al. 1 amendé : la majorité de la CIP retient la proposition suivante : "Les cantons signataires instituent une commission interparlementaire au sens du chapitre 4 de la convention du 5 mars 2010 relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl) afin de mettre en œuvre un contrôle interparlementaire de l'exécution de la présente convention."

Cette proposition, sans la mention de la Loterie Romande, est acceptée par 26 voix pour, 6 contre et 0 abstention.

Art. 22bis, al. 2 : la majorité de la CIP souhaite une CIP de contrôle avec trois membres par canton. Cette proposition est acceptée par 21 voix pour, 11 contre et 0 abstention.

Art. 22bis, al. 3 amendé : la majorité de la CIP souhaite une présidence de la CIP de contrôle sur deux ans. La formulation retenue est la suivante : "Elle élit un président ou une présidente et un vice-président ou une vice-présidente en son sein pour deux ans. L'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue et au second tour à la majorité relative. Les deux membres choisis doivent appartenir à des délégations de deux cantons différents."

Cette proposition est acceptée par 31 voix pour, 1 contre et 0 abstention.

Art. 22ter, al. 1 : pas de modification.

Art. 22ter, al. 2 : pas de modification.

Art. 22ter, al. 3 amendé : la CIP souhaite que la présidence puisse trancher en cas d'égalité. La formulation retenue est la suivante : "Elle est conduite par le président ou la présidente ou, en cas d'absence, par le vice-président ou la vice-présidente. En cas d'égalité, la voix du président ou de la présidente est prépondérante."

Cette proposition est acceptée à l'unanimité par 32 voix.

Art. 22quater, al. 1 amendé : retrait de la mention de la Loterie Romande. La formulation retenue est la suivante : "La commission interparlementaire est chargée du contrôle interparlementaire coordonné de l'exécution de la présente convention."

Art. 22quater, al. 2 amendé : la majorité de la CIP souhaite que la CIP de contrôle soit impliquée dans la nomination des juges et retient la formulation suivante : "Elle exerce la haute surveillance sur les membres romands

de l'autorité judiciaire intercantonale. Elle est consultée sur les candidatures qui seront présentées par la CRJA à la CSJA pour la nomination des membres romands de ladite autorité."

Cette proposition est acceptée par 28 voix pour, 0 contre et 4 abstentions.

Art. 22 quater, al. 3 : supprimé (l'al. 3 est refusé par 18 contre, 2 pour et 10 abstentions).

Art. 22quater, al. 4 amendé : retrait de la mention du fonctionnement de la Loterie Romande. La formulation retenue est la suivante : "Les tâches de la commission interparlementaire portent sur la discussion, l'évaluation, et le contrôle d'un point de vue stratégique et général. Une attention particulière est portée aux enjeux suivants :

- a) répartition des bénéfices entre les différents organismes cantonaux et nationaux ;
- b) politique de prévention."

Cette proposition est acceptée par 29 voix pour, 0 contre et 1 abstention.

Art. 22quater, al. 5 amendé : la proposition retenue est la suivante "La CRJA et les organes de répartition intercantonaux sont tenus, sur requête écrite de la commission interparlementaire, de transmettre à celle-ci toute pièce utile et de lui fournir tout renseignement nécessaire qui soit en rapport avec le présent concordat ou en relation avec les tâches de la commission interparlementaire. Le droit fédéral reste réservé."

Cette proposition est acceptée à l'unanimité des présents par 31 voix.

Art. 22quater, al. 6 : pas de modification. Il s'agit d'une obligation prévue dans la CoParl.

- Transmission de l'évaluation et procédure en cas de modification (art. 25, al. 2 CORJA)

Remarque 25 : acceptée par la CIP, sans opposition.

Cette proposition permet de rappeler que si la CORJA devait être modifiée, elle devrait l'être selon les dispositions prévues par la CoParl. Il faudrait aussi que l'évaluation faite par la CRJA et ses conclusions soient transmises aux parlements ou à la CIP de contrôle.

- Clarification de la formulation de l'art. 25, al. 3 CORJA

Remarque 26 : acceptée par la CIP, sans opposition. Une remarque de la CRLJ à ce propos pourrait être utile.

Prises de position finales sur la CORJA

L'ensemble des travaux de la CIP est validé à l'unanimité des présents par 31 voix.

Le président remercie les intervenants externes pour leur présence. Il remercie également le secrétariat et le régisseur. Il remercie enfin l'ensemble des députés et annonce qu'il a été très agréable de travailler dans de telles conditions. La présidente du BIC remercie le président de la CIP pour son excellent travail. Elle remercie également M. Moner-Banet, M. Favre et M. Godel, ainsi que l'ensemble des députés et des collaborateurs pour leur présence et leur disponibilité.

La CIP remercie les Conférences en charge pour l'étude de ces différentes remarques et propositions.



Raymond Wicky
Président

Genève, le 31 octobre 2019



Julien Spacio
Vice-président

Annexes :

- Procès-verbaux de la séance du lundi 2 septembre 2019 et du jeudi 3 octobre 2019.
- Tableaux synoptiques en lien avec le CJA et la CORJA comprenant toutes les remarques.
- Convention sur la participation des parlements (CoParl).

Avis de droit

relatif aux conséquences de la non-adhésion d'un canton au CJA et à la CORJA et/ou de retard dans l'entrée en vigueur d'une loi cantonale d'application de la LJAr, en particulier quant à la distribution des bénéfices issus des jeux de grande envergure

1. Préambule

Dans le contexte de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 des concordats intercantonaux en matière de jeux d'argent, la Loterie Romande a demandé aux soussignés un avis au sujet des conséquences en cas de non-adhésion d'un canton au Concordat intercantonal sur les jeux d'argent (CJA) et à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA), respectivement en cas de retard dans l'entrée en vigueur d'une loi cantonale d'application de la LJAr, en particulier quant à l'exploitation des jeux de grande envergure et la répartition des bénéfices.

2. Analyse juridique

2.1. Le principe de la libre adhésion au CJA et à la CORJA

Selon l'art. 48 al. 1 Cst., les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Cette habilitation générale peut porter sur tous les domaines dans lesquels les cantons, en vertu de la Constitution ou de la législation fédérale, jouissent d'une compétence¹. En principe, la conclusion ou l'adhésion par un canton à une convention intercantonale au sens de l'art. 48 Cst. est entièrement libre, en ce sens qu'aucun canton ne peut être contraint à une telle collaboration. Il existe des cas énumérés exhaustivement par l'art. 48a Cst. dans lesquels la Confédération peut donner force obligatoire générale à une convention ou obliger certains cantons à y adhérer. Le domaine des jeux d'argent n'est pas mentionné à l'art. 48a al. 1 Cst.². Le CJA, tout comme la CORJA étant des conventions intercantionales n'entrant pas dans le champ d'application de l'art. 48a Cst., les cantons sont libres d'y adhérer.

¹ Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Volume I, 3^e éd., 2013, no 1666, p. 566

² BIAGGINI, *op. cit.*, no 1 *ad* art. 48a Cst.

Si l'art. 106 al. 2 Cst. ne laisse aucune compétence aux cantons en matière de réglementation des maisons de jeux, l'art. 106 al. 3 garantit expressément la compétence des cantons en matière d'autorisation et de surveillance des jeux de loteries, des paris sportifs et des jeux d'adresse. Les cantons sont donc souverains et compétents pour autoriser et surveiller les jeux d'argent énumérés à l'art. 106 al. 3 Cst. Ils sont en conséquence libres d'autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire ou de les y interdire.

L'art. 105 LJAr dispose que les cantons qui comptent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire instituent par concordat une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution. Cette disposition limite certes la souveraineté cantonale s'agissant de la manière d'organiser la surveillance des jeux de grande envergure, en obligeant les cantons à prévoir une ou plusieurs autorités intercantionales. Il n'en demeure pas moins que les cantons restent entièrement libres d'autoriser ou non des jeux de grande envergure sur leur territoire: « *Les cantons n'auront pas non plus l'obligation d'organiser sur leur territoire des jeux de grande envergure mais, s'ils le font, ils devront adhérer à un concordat prévoyant une autorité intercantonale* »³. L'art. 28 LJAr prévoit d'ailleurs expressément que les cantons peuvent légiférer pour interdire l'exploitation des jeux de grande envergure (loteries, paris sportifs, jeux d'adresse). Le message précise aussi que « *le projet n'impose pas l'obligation pour les cantons de participer à un tel organe : seuls les cantons qui souhaitent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire devront désigner une autorité commune en charge de la surveillance* »⁴.

En conclusion, chaque canton est libre d'autoriser ou d'interdire l'une ou l'autre catégorie de jeux de grande envergure sur son territoire. Chaque canton est par ailleurs libre d'adhérer ou non à un concordat instituant une autorité intercantonale de surveillance et d'autorisation. Reste à examiner les conséquences pour un canton qui n'adhérerait pas à une telle convention intercantonale.

2.2 Les conséquences d'une non-adhésion au CJA et à la CORJA

a) Sur l'exploitation des jeux de grande envergure

Les cantons qui entendent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire doivent instituer une autorité intercantonale de surveillance (art. 105 LJAr). Cela signifie, *a contrario*, qu'un canton qui n'aurait pas adhéré à un concordat intercantonal créant une telle autorité ne pourrait pas, en vertu du droit fédéral, exploiter des jeux de grande envergure sur son territoire. D'après le rapport explicatif accompagnant le projet de CJA, l'entrée en vigueur du CJA abrogera le Concordat intercantonal actuel (CILP). Les cantons qui n'auront pas encore adhéré au CJA connaîtront alors

³ FF 2015, p. 7720 et 7755

⁴ FF 2015, p. 7652

un « vide juridique », notamment en matière de surveillance. Selon les auteurs de ce rapport, la GESPA ne pourra pas délivrer des autorisations d'exploitant ou de jeu sur le territoire des cantons non concordataires. Les autorisations déjà délivrées devront peut-être même être retirées sur le territoire de ces cantons (pour celles qui ne sont pas déjà éteintes en vertu de l'art. 141 al. 2 LJAr). Plus aucun jeu de grande envergure ne pourrait alors être exploité sur le territoire des cantons concernés⁵.

Si le CJA entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021 suite à son adoption par 18 cantons et la CORJA suite à son adoption par deux cantons romands au moins, ces concordats ne déploieront aucun effet sur les territoires des cantons qui n'y auraient pas adhéré. Un résultat contraire violerait la souveraineté cantonale et ne serait possible qu'en vertu d'une habilitation constitutionnelle explicite. Or, comme exposé ci-dessus, une telle habilitation constitutionnelle n'existe pas dans le domaine des jeux d'argent (cf. art. 48a Cst.).

Le CJA et la CORJA ne s'appliqueront donc qu'aux cantons concordataires et non à ceux qui ont refusé d'y adhérer ou n'y ont pas encore adhéré. Le champ de compétence et d'action de l'autorité intercantonale ainsi instituée sera alors limité aux territoires des cantons signataires qui pourront seuls autoriser l'exploitation de jeux de grande envergure.

b) Sur la distribution des bénéfices de la Loterie Romande

A teneur de l'art. 106 al. 6 Cst., les cantons doivent veiller à ce que les bénéfices nets découlant notamment des jeux de grande envergure soient intégralement affectés à des buts d'utilité publique. L'art. 126 al. 2 LJAr prévoit que les exploitants remettent les bénéfices nets aux cantons dans lesquels les loteries et les paris sportifs se sont déroulés. En effet, le principe régissant l'affectation des bénéfices des loteries et paris veut que cet argent bénéficie à ceux qui en sont à l'origine, autrement dit aux joueurs. C'est pourquoi les bénéfices générés dans un canton doivent, en règle générale, rester dans ce canton. Les cantons peuvent toutefois affecter les bénéfices qui leur sont remis à des buts d'utilité publique intercantonaux, nationaux ou internationaux⁶.

Un canton qui n'a pas adhéré au CJA et à la CORJA n'est pas habilité à autoriser des jeux de grande envergure sur son territoire. Cela implique qu'il n'est à l'origine d'aucun bénéfice pour l'exploitant de jeux de grande envergure, en l'espèce la Loterie Romande, et, au vu du principe énoncé par l'art. 126 al. 2 LJAr, ne peut pas prétendre participer à la répartition des bénéfices. Cette interprétation

⁵ Rapport explicatif CJA, p. 34

⁶ FF 2015, p. 7730 ; art. 127 al. 5 LJAr

est confirmée par l'art. 16 CORJA qui fixe le mode de répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les seuls cantons signataires.

En d'autres termes, un canton qui n'aura pas adhéré au CJA et à la CORJA au moment de leur entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 ne pourra pas profiter des bénéfices engrangés par la Loterie Romande dès cette date.

Il paraît clair que des difficultés interviendront si un canton venait à adhérer aux conventions seulement en cours d'année. La question de savoir comment répartir les bénéfices se posera alors à la fin de l'année civile. La CORJA et les statuts de la Loterie romande ne prévoient pas le cas de figure d'un canton qui n'exploiterait des jeux de grande envergure sur son territoire que durant une partie de l'année. Le règlement du différend qui pourrait naître entre les cantons s'agissant de la manière de répartir les bénéfices devra être réglé selon l'art. 24 CORJA, c'est-à-dire, dans la mesure du possible, à l'amiable.

2.3 Les conséquences d'un référendum contre l'adhésion à un concordat

La procédure d'adhésion à un concordat relève du droit cantonal. Les six cantons romands ont cependant conclu le 5 mars 2010 une convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl), dont le but est notamment d'avoir des règles communes concernant l'élaboration, la ratification, l'exécution et la modification des conventions intercantionales. En vertu de l'art. 13 al. 1 CoParl, les conventions intercantionales sont soumises, après leur signature par les gouvernements cantonaux concernés, à l'approbation du parlement, conformément à la législation propre à chaque canton.

L'approbation du parlement à la conclusion d'une convention intercantionale peut être soumise au vote du peuple par un référendum (obligatoire ou facultatif). Tel est le cas dans les cantons du Jura⁷, de Neuchâtel⁸, de Vaud⁹ et du Valais¹⁰ qui le prévoient expressément. Dans les autres cantons, cela ne signifie pas qu'un référendum contre un concordat soit exclu. La réponse dépend de l'interprétation historique et systématique de la constitution cantonale ; cette dernière peut assujettir au contrôle populaire l'acte par lequel le Grand Conseil approuve l'accord passé avec un autre

⁷ Art. 77 let. f et 78 let. c Cst. JU

⁸ Art. 42 al. 3 let. e et 44 al. 1 let. c Cst. NE

⁹ Art. 83 al. 1 let. b et 84 al. 1 let. b Cst. VD

¹⁰ Art. 31 al. 1 let. b Cst. VS

canton¹¹. Dans le cadre du présent avis, il n'est pas nécessaire de déterminer si un référendum contre un concordat est prévu par les droits fribourgeois et genevois, il suffit de garder à l'esprit que cela constitue une possibilité. Là où un référendum est possible, la date d'entrée en vigueur d'un concordat ne peut pas être antérieure à l'échéance du délai référendaire.

Le référendum déploie en principe un effet suspensif s'il s'exerce avant que l'acte ne produise d'effet, le but de celui-ci étant que le peuple puisse s'opposer à l'entrée en vigueur de l'acte qui lui déplaît¹². Cela implique qu'en cas de référendum contre l'adhésion au CJA et à la CORJA, ceux-ci n'entreront pas en vigueur au niveau cantonal tant que le peuple n'aura pas donné son aval à cette adhésion. Les concordats ne déploieront alors pas d'effets et le territoire du canton concerné ne sera pas soumis à l'autorité intercantonale de surveillance.

Le canton ne pourra donc autoriser des jeux de grande envergure sur son territoire et participer aux bénéfices de la Loterie Romande qu'après que le peuple se sera prononcé en faveur de l'adhésion.

2.4. Les conséquences d'un retard dans l'adoption de la loi cantonale d'application

a) Le droit transitoire

L'art. 31 al. 1 CORJA prévoit que les cantons ont un délai au 1^{er} juin 2021 pour adapter leur législation d'application.

Cependant, la LJAr prévoit un délai d'adaptation du droit cantonal existant de deux ans dès l'entrée en vigueur de la loi, soit au 1^{er} janvier 2021. Le droit fédéral primant sur le droit cantonal ou intercantonal contraire (art. 49 Cst.), on ne peut exclure des difficultés dans l'organisation des organes de répartition en matière de jeux de grande envergure et dans l'application du droit transitoire en matière de jeux de petite envergure si un ou plusieurs cantons tardaient à réviser leur législation d'application.

b) Les conséquences en matière de jeux de grande envergure

La réglementation des jeux de grande envergure relève prioritairement du droit intercantonal. Nous avons évoqué ci-dessus la situation juridique d'un canton qui n'aurait pas adopté les conventions intercantionales au 1^{er} janvier 2021 (cf. art. 141 à 143 LJAr).

¹¹ Etienne GRISEL, *Les droits populaires au niveau cantonal*, in Daniel THÜRER/Jean-François AUBERT/Jörg Paul MÜLLER (édit), *Droit constitutionnel suisse*, no 62 ss ad § 25, p. 408

¹² ATF 101 Ia 354, consid. 3

Se pose encore la question des conséquences juridiques pour un canton qui aurait adopté la CORJA et le CJA, mais n'aurait pas adapté son droit d'application au 1^{er} janvier 2021. Il aura en théorie le droit d'exploiter des jeux de grande envergure sur son territoire. Cependant, il faudra déterminer le droit applicable pour les points qui ne sont pas réglés par les conventions intercantionales, mais uniquement par le droit cantonal.

La LJAr contient des dispositions de droit transitoire concernant les autorisations de jeu pour les jeux de grande envergure (art. 141 à 143 LJAr) et l'affectation des bénéfices (art. 145 LJAr). Selon cette dernière disposition, les cantons adaptent leur législation de manière à ce qu'elle réponde aux exigences relatives à l'organisation et à la procédure figurant dans la section 2 du chapitre 9 au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Les cantons doivent donc, en vertu du droit fédéral, avoir mis en place des organes et autorités chargés de la répartition des bénéfices conformes au droit fédéral et intercantonal et avoir prévu des règles sur la répartition de bénéfices qui soient conformes au droit fédéral d'ici au 1^{er} janvier 2021. Or, les organes et les procédures existant aujourd'hui ne répondent pas forcément aux exigences de la CORJA et du droit fédéral. Toute disposition cantonale contraire au droit fédéral ne devrait plus pouvoir s'appliquer.

Il est donc impératif que les législations cantonales soient adaptées au droit fédéral d'ici au 1^{er} janvier 2021, y compris s'agissant de l'organisation et de la procédure de répartition des bénéfices.

c) Les conséquences en matière de jeux de petite envergure

Le droit fédéral impose aux cantons de légiférer, notamment en instituant une autorité cantonale d'exécution chargée de délivrer les autorisations (art. 32 ss LJAr). La LJAr pose également des conditions générales applicables aux autorisations de jeu. Les cantons sont seuls compétents pour légiférer sur les jeux de petite envergure, que la CORJA n'aborde pas, sinon pour mettre en place une coordination entre les cantons.

L'art. 144 al. 1 LJAr prévoit ce qui suit : « Les autorisations délivrées par les cantons en vertu de l'ancien droit pour des jeux considérés comme des jeux de petite envergure au sens de la présente loi restent valables pendant deux ans au plus après l'entrée en vigueur de cette loi ». Selon l'art. 144 al. 2 LJAr, les cantons adaptent leur législation de manière à ce qu'elle réponde aux exigences de la présente loi et de ses ordonnances d'exécution au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Enfin, l'al. 3 dispose que les demandes d'autorisation de jeux considérés comme des jeux de petite envergure au sens de la présente loi qui sont déposées après l'entrée en vigueur de cette loi mais avant l'adaptation de la législation cantonale sont régies par l'ancien droit.

En l'absence d'une législation d'application adoptée à temps, de nombreuses questions et problèmes risquent de se poser. En théorie, le droit actuellement en vigueur continuera de s'appliquer. Cependant, sur de nombreux points, cette législation sera devenue contraire au droit fédéral (LJAr) et intercantonal et ne devrait donc plus être appliquée. De plus, en vertu de l'art. 144 al. 1 LJAr, toutes les autorisations délivrées sur la base de l'ancien droit fédéral (soit les autorisations délivrées avant le 31 décembre 2018) seront caduques le 31 décembre 2020. Par ailleurs, il n'est pas certain que de nouvelles autorisations puissent continuer à être délivrées sur la base de l'ancien droit, une fois échu le délai transitoire de l'art. 144 al. 3 LJAr. Les nouveaux jeux de petite envergure (en particulier de poker) ne pourront pas être autorisés tant que le canton n'aura pas adopté sa loi. Ainsi, faute de législation cantonale répondant aux exigences du droit fédéral, les cantons risquent ainsi de se trouver dans une situation de blocage.

* * * * *

Thibault Blanchard, av.

Prof. Dr Clémence Grisel Rapin

Lausanne et Fribourg, le 23 juin 2020

PROJET DE DÉCRET

relatif à l'adhésion du Canton de Vaud à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

du 23 septembre 2020

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 106 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999

vu la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr)

vu l'ordonnance du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAr)

vu le Concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

vu la Convention romande du 25 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA)

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat de Vaud

décète

Art. 1

¹ Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom du Canton de Vaud, à la Convention romande du 25 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA) reproduite en annexe au présent décret.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre b) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Annexes

1. Convention romande du 25 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA)

Convention romande du 25 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA)

Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

Les cantons de Vaud, du Valais, de Genève, de Fribourg, de Neuchâtel et du Jura (les cantons romands),

Vu la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr) du 29 septembre 2017 et ses ordonnances d'application du 7 novembre 2018,

Vu la convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl), du 5 mars 2010,

Vu le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA),

arrêtent

Chapitre 1 Objet de la convention

Art. 1

La présente convention a pour objet :

- a) de convenir de positions communes des cantons signataires en matière de jeux de grande envergure, qu'ils feront valoir au sein des organes institués par le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse;
- b) de convenir d'une coordination et d'une coopération des cantons signataires en matière de jeux de petite envergure et de leur mise en œuvre dans les cantons ;
- c) de désigner l'exploitante exclusive des jeux de loterie et de paris sportifs de grande envergure sur le territoire des six cantons romands ;
- d) d'instituer et d'organiser la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) ;
- e) de réglementer les organes chargés de la répartition des bénéfices nets générés par la Loterie Romande, leur organisation, ainsi que la procédure et les critères utilisés pour l'attribution des contributions, conformément au mandat donné aux cantons par les art. 127ss LJAr.
- f) de fixer les règles relatives à la répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les cantons ;
- g) d'instituer une commission interparlementaire chargée du contrôle des organes intercantonaux institués par la présente convention.

Chapitre 2 Jeux de grande envergure

Art. 2

¹ En matière de jeux de grande envergure, les cantons signataires conviennent de positions communes à adopter au sein de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA) en particulier dans les domaines :

- a) du développement de l'offre de jeux dans une perspective économique et concurrentielle ;
- b) de la protection des mineurs et de la population, notamment les mesures de prévention contre le jeu excessif ;
- c) de la lutte contre le jeu illégal et la criminalité.

² La définition des grandes lignes de cette position commune est de la compétence de la CRJA.

Chapitre 3 Jeux de petite envergure

Art. 3

¹ Les cantons signataires coordonnent et harmonisent leur politique en matière de jeux de petite envergure, en particulier en ce qui concerne :

- a) le développement de l'offre de jeux dans une perspective économique et concurrentielle ;
- b) la surveillance des jeux et de leurs exploitants ;
- c) la protection des mineurs et de la population, notamment dans les mesures de prévention contre le jeu excessif ;
- d) la lutte contre le jeu illégal et la criminalité.

² Ils collaborent dans le but d'harmoniser l'exploitation des jeux de petite envergure sur leur territoire, notamment en termes de :

- a) conditions d'autorisation d'exploitant des jeux ;
- b) conditions d'autorisation de chacun des jeux ;
- c) reporting et surveillance des exploitants.

³ Ils se concertent et se coordonnent lorsqu'ils envisagent de fixer des conditions plus restrictives que celles fixées par la LJAr et ses ordonnances d'application, de même que pour interdire certains types de jeux, en application de l'art. 41 al. 1 LJAr.

⁴ La coordination et la collaboration visées aux alinéas précédents est assurée par la CRJA.

Art. 3A

¹ La CRJA peut instituer une commission consultative intercantonale en matière de poker. Elle est composée de 9 à 13 membres, regroupant des représentants des exploitants, des joueurs, des milieux de la prévention du jeu excessif et des autorités de poursuite pénale. Les membres représentant les milieux de la prévention sont désignés sur proposition de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire. La CRJA veille à une représentation équitable de chaque canton.

² Cette commission a pour mission d'appuyer les autorités chargées de l'autorisation et de la surveillance des jeux pour faire évoluer le cadre réglementaire en fonction des tendances observées dans le secteur du poker, d'établir des statistiques, de mettre en place des formations aux bonnes pratiques pour les exploitants et de conseiller les autorités de poursuite pénale pour la lutte contre le jeu illégal.

³ La participation à cette commission ne donne pas droit à des indemnités.

Chapitre 4 Désignation d'une exploitante exclusive des jeux de loterie et de paris sportifs de grande envergure

Art. 4

Faisant application des art. 23 al. 1 et 2 LJAr et 49 al. 3 CJA, les cantons signataires désignent la Société de la Loterie de la Suisse Romande (ci-après Loterie Romande) comme exploitante exclusive des loteries et paris sportifs de grande envergure sur leur territoire. Pour les cantons romands, seule la Loterie Romande est ainsi habilitée à requérir une autorisation d'exploitation de loteries et paris sportifs de grande envergure auprès de l'autorité intercantonale.

Art. 5

¹ La Loterie Romande est inscrite au registre du commerce du canton de Vaud sous la forme d'une association selon les articles 60 et suivants du code civil suisse. Préavisés par la CRJA, les statuts de la Loterie Romande sont agréés à l'unanimité par les gouvernements des cantons signataires et adoptés par l'assemblée générale de la Loterie Romande.

² Chacun des cantons signataires propose les sociétaires qui le représentent à l'assemblée générale de la Loterie Romande, qui ratifie leur nomination conformément à ses statuts. A cet effet, les cantons veillent à une représentation équilibrée des milieux bénéficiaires.

Chapitre 5 Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA)

Art. 6

¹ La Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) est l'organe suprême de la convention. Elle se compose d'un représentant du gouvernement de chacun des cantons signataires.

² Elle assume notamment les tâches suivantes :

- a) elle définit les positions communes des cantons romands en matière de jeux de grande envergure (art. 2) ;

- b) elle coordonne la politique des cantons romands en matière de jeux de petite envergure (art. 3) ;
- c) elle assure une coordination politique et stratégique avec la Loterie Romande. Les compétences de la conférence spécialisée en matière sanitaire visées à la lettre e) sont réservées ;
- d) elle préavise, à l'attention des gouvernements romands, l'approbation des statuts de la Société de la Loterie de la Suisse Romande ainsi que leurs modifications ;
- e) elle coordonne les positions des cantons romands en matière de lutte et de prévention contre le jeu des mineurs et le jeu excessif en tenant compte en particulier des recommandations de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire. Elle délègue à cette dernière l'utilisation de la totalité de la part « prévention » de la redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (art. 66 CJA) ;
- f) elle propose les représentants des cantons romands au comité de la CSJA (art. 7 al. 3 CJA) ;
- g) elle présente, sur proposition des cantons, les candidatures des représentants des cantons romands au sein des organes intercantonaux, notamment au conseil de la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES) (art. 35 al. 2 CJA), au tribunal des jeux d'argent (art. 11, al. 2 CJA) et aux organes de coordination intercantonaux ;
- h) elle adopte tous les quatre ans, conformément à l'art. 34, al. 3 CJA, la position des cantons romands concernant le vote de la CSJA relatif à la part des bénéfices à distribuer de la Loterie Romande qui est attribuée à la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES) ;
- i) elle définit tous les quatre ans la part des bénéfices à distribuer de la Loterie Romande qui est attribuée à la Fédération suisse des courses de chevaux qui l'utilise dans un but exclusif d'encouragement à l'élevage des chevaux de course et à la tenue de courses hippiques en Suisse romande.
- j) elle adresse chaque année à la commission de contrôle interparlementaire un rapport détaillé sur son activité.

Art. 7

¹ La CRJA s'organise elle-même. Elle élit sa Présidente ou son Président et se dote d'un secrétariat. Les frais du secrétariat sont pris en charge par le canton du siège de la Loterie Romande.

² Elle se réunit en fonction des besoins, en principe au moins deux fois par an.

³ Elle ne dispose pas de budget. Chaque canton prend en charge les frais engendrés par l'activité de son représentant.

Chapitre 6 Organes de répartition

Art. 8

¹ Dans le respect des organisations cantonales existantes, chaque canton institue au moins deux organes de répartition chargés de statuer sur les demandes de contribution:

- a) un organe de répartition pour les contributions destinées au domaine du sport ;
- b) un organe de répartition pour les contributions destinées aux autres domaines de l'utilité publique, ainsi qu'au sport handicap.

Une partie des contributions, limitée à 30% du bénéfice à répartir, peut être attribuée directement par le Conseil d'Etat ou par un service de l'Etat, dans un cadre conforme à la LJA, à la législation cantonale et dans le respect de la présente convention, notamment l'art. 17.

² Chaque canton détermine la forme qu'il donne à ses organes de répartition et s'assure que la surveillance soit exercée conformément au droit fédéral et cantonal.

³ Les organes de répartition se dotent d'un règlement interne.

⁴ Conformément à l'art. 126 LJA, les comptes des organes de répartition sont tenus indépendamment des comptes d'Etat des cantons. Ils appliquent une norme comptable reconnue et sont soumis à une révision externe des comptes.

⁵ La part du bénéfice dévolue au domaine du sport cantonal, respectivement aux autres domaines, est déterminée dans les statuts de la Société de la Loterie de la Suisse Romande.

Art. 9

Les membres et la présidence des organes de répartition sont désignés par le Conseil d'Etat de chaque canton en fonction de leur connaissance des domaines traités.

Art. 10

¹ Les membres des organes de répartition sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur mandat. A moins qu'une disposition légale n'en dispose autrement, l'autorité supérieure habilitée à lever le secret de fonction au sens de l'art. 320 ch. 2 du code pénal suisse est le Conseil d'Etat, qui peut déléguer cette compétence à l'un de ses membres.

² Les dispositions légales relatives au secret fiscal et à ses exceptions sont réservées.

³ Les alinéas 1 et 2 s'appliquent également à toute personne participant aux travaux des organes, y compris des personnes auditionnées qui doivent en être informées au préalable.

Art. 11

¹ Les membres des organes de répartition se refusent:

- a) s'ils ont un intérêt personnel dans la demande de contribution; ou
- b) si leur impartialité peut être mise en cause notamment en raison de rapports familiaux.

² La loi cantonale de procédure administrative du canton de l'organe de répartition s'applique pour le surplus.

Art. 12

Les organes de répartition sont chargés de la gestion des fonds alimentés par les bénéfices de la Loterie Romande. Ils veillent à ce que les fonds disposent toujours des liquidités nécessaires aux décaissements prévus pour les frais de fonctionnement et les contributions.

Art. 13

¹ Les modalités et critères d'attribution appliqués par les organes de répartition sont publics.

² Chaque organe de répartition publie annuellement un rapport d'activité qui contient au moins les données suivantes :

- a) les noms et les montants des bénéficiaires des contributions allouées par le fonds;
- b) la nature des projets soutenus;
- c) les états financiers synthétiques du fonds.

³ Les séances des organes de répartition et leurs délibérations ne sont pas publiques.

Chapitre 7 Organes intercantonaux

Art. 14

¹ La Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition (CPOR) et la Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition du sport (CPORS) sont composées de la présidente ou du président de chacun des six organes cantonaux de répartition, ou à défaut d'une autre personne représentant l'organe. Elles s'organisent elles-mêmes.

² Elles ont les attributions suivantes :

- a) elles s'efforcent d'harmoniser les pratiques des organes cantonaux de répartition par l'adoption de conditions-cadre ;
- b) elles statuent sur le caractère cantonal, romand ou national des demandes qui leur sont présentées ;
- c) elles examinent les demandes à caractère romand et national et formulent une proposition d'attribution aux organes de répartition ;
- d) elles adressent chaque année à la commission de contrôle interparlementaire un rapport détaillé sur leur activité.

Art. 15

¹ Sont considérées comme attributions romandes les contributions allouées à des organisations déployant leur activité d'utilité publique au bénéfice d'au moins quatre cantons romands ou dont le rayonnement intercantonal est reconnu.

² A l'exclusion de la part de bénéfice attribuée à la FSES selon art. 6. let. i, sont considérées comme attributions nationales les contributions allouées à des organisations déployant leur activité d'utilité publique dans la majorité des cantons suisses ou dont le rayonnement national est reconnu. La CPOR et la CPORS tiennent compte, pour l'octroi de dons nationaux, des décisions prises par les organes de répartition compétents en Suisse alémanique et au Tessin.

³ Il ne peut y avoir d'octroi de contributions destinées à des entités établies hors de Suisse.

⁴ Les attributions romandes ou nationales requièrent l'accord unanime des six organes de répartition représentés à la CPOR et à la CPORS.

⁵ Dans l'examen des demandes et pour établir leurs propositions d'attribution, la CPOR et la CPORS se fondent sur les règles et critères énoncés aux art 16 à 22 ci-dessous.

⁶ Pour la CPOR, le total des attributions romandes et nationales ne peut, par exercice comptable, excéder 10 % du montant total mis à disposition des organes de répartition (culture et autres domaines) par la Loterie Romande. En fonction du volume et de la pertinence des demandes, ce taux peut être exceptionnellement porté à 12 %, sous réserve de l'accord des six organes de répartition.

⁷ Pour la CPORS, le total des attributions romandes et nationales ne peut, par exercice comptable, excéder 5 % du montant total mis à disposition des organes de répartition (sport) par la Loterie Romande. En fonction du volume et de la pertinence des demandes, ce taux peut être exceptionnellement porté à 7 %, sous réserve de l'accord des six organes de répartition.

Chapitre 8 Procédure et critères d'attribution des contributions

Art. 16

La part annuelle de bénéfice de la Loterie Romande revenant à chaque canton signataire et à ses organes de répartition est répartie selon les pourcentages suivants :

- a) 50% au prorata de la population du canton selon les statistiques les plus récentes de l'Office Fédéral de la Statistique ;
- b) 50% au prorata du PBJ réalisé sur le territoire de chaque canton.

Art. 17

¹ Conformément à l'art. 125 al. 1 LJAr, les bénéfices de la Loterie Romande ne peuvent être affectés qu'à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif, tels que l'action sociale, les personnes âgées, la santé, le handicap, la jeunesse, l'éducation, la formation et la recherche, la culture, la conservation du patrimoine, l'environnement et le sport. Les bénéfices peuvent également être dévolus au domaine promotion, tourisme et développement pour autant que les activités à soutenir soient de nature culturelle, éducative ou

promotionnelle, ainsi qu'au domaine de l'aide humanitaire et de la promotion des droits humains, prioritairement pour les activités déployées en Suisse.

² Ne peuvent être considérées d'utilité publique que des activités qui contribuent au bien commun, ne poursuivent pas de but lucratif et ne présentent pas un caractère politique ou confessionnel prépondérant.

³ Les bénéfices de la Loterie Romande ne peuvent être affectés à compenser durablement un désengagement des pouvoirs publics ou à l'exécution d'obligations légales.

⁴ Ils doivent servir prioritairement à des projets profitant au public des cantons romands.

Art. 18

¹ Les bénéficiaires sont en principe des organisations dotées de la personnalité juridique et ne poursuivant pas de but lucratif.

² A titre exceptionnel, des contributions peuvent toutefois également être versées à des personnes physiques, notamment dans le domaine sportif, y compris le sport-handicap. De même, des contributions peuvent exceptionnellement être attribuées à des sociétés ou organisations à but lucratif pour des projets spécifiques qui ne poursuivent pas de but lucratif. La décision peut être assortie de charges et de conditions.

Art. 19

¹ Les bénéficiaires ne peuvent utiliser les contributions que pour l'objet de leur requête et aux conditions fixées dans la décision d'attribution. Tout changement d'affectation doit faire l'objet d'une autorisation expresse accordée par l'organe de répartition.

² Les bénéficiaires doivent fournir spontanément et en temps opportun les pièces justificatives de l'utilisation de la contribution accordée.

³ Les contributions accordées ne peuvent en principe pas :

- a) servir à garantir ou à couvrir un déficit ni à assurer la charge de fonctionnement ordinaire du requérant ;
- b) être accordées à des organisations qui redistribuent une part prépondérante de l'aide sollicitée à d'autres organisations ou à des particuliers ; sont toutefois exceptées les associations faîtières ;
- c) constituer à elles seules le financement total du projet.

Art. 20

¹ Les requérants adressent leur demande à l'organe de répartition du canton où l'activité se déroulera ou auquel elle profitera en priorité, sous réserve des projets intercantonaux ou nationaux selon l'art. 15 ci-dessus.

² La demande comprend une description précise du projet, un budget détaillé et un plan de financement, ainsi que les derniers comptes et bilans révisés de l'organisation demanderesse.

Art. 21

¹ Il n'existe pas de droit à l'octroi d'une contribution.

² Les organes de répartition statuent en toute indépendance sur les demandes de contribution qui leur sont adressées.

³ Les organes cantonaux de répartition décident des contributions et de leur montant en s'appuyant sur les critères suivants:

- a) l'impact du projet en termes d'utilité publique, notamment son caractère unique, singulier, novateur ou durable;
- b) une appréciation qualitative du projet et de la capacité générale du requérant à assurer sa réalisation;
- c) la situation financière de l'organisation demanderesse et son implication ou celle d'autres sources de contributions dans le financement du projet;
- d) l'économicité du projet et la fiabilité des estimations et devis.

⁴ Les cantons peuvent prévoir des critères plus détaillés par voie réglementaire.

⁵ Les organes de répartition veillent, ce faisant, à assurer autant que possible une égalité de traitement entre les demandes.

⁶ Les organes cantonaux de répartition tiennent compte de la qualité des justificatifs fournis par le demandeur pour d'éventuelles contributions obtenues dans le passé.

⁷ Les cantons peuvent prévoir que les décisions des organes de répartition sont soumises à approbation du Conseil d'Etat.

⁸ Les décisions des organes de répartitions relatives aux contributions sont définitives.

Art. 22

La décision d'octroi d'une contribution peut être révoquée et le remboursement exigé si les conditions de son octroi ne sont plus remplies ou si le bénéficiaire ne respecte pas, d'une quelconque manière, les conditions de la décision ou la réglementation applicable.

Lorsque la décision d'octroi fait l'objet d'une ratification par le Conseil d'Etat selon le droit cantonal, sa révocation doit également être ratifiée par le Conseil d'Etat.

Chapitre 9 Incompatibilités

Art. 23

¹ Les membres en activité des gouvernements des cantons signataires ne peuvent pas:

- a) être sociétaires de la Loterie Romande et siéger à son assemblée générale ;
- b) siéger au Conseil d'administration de la Loterie Romande ;
- c) siéger au sein des organes cantonaux de répartition.

² Un membre d'un organe de répartition ne peut pas être simultanément membre du conseil d'administration de la Loterie Romande.

Chapitre 10 Règlement des litiges

Art. 24

¹ Les cantons signataires s'efforcent de régler à l'amiable tout différend relatif à l'interprétation, à l'application ou à l'exécution de la présente convention.

² S'ils n'y parviennent pas, le litige sera porté devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois.

Chapitre 11 Commission de contrôle interparlementaire

Art. 25 Composition

¹ Les cantons signataires instituent une commission de contrôle interparlementaire inspirée du chapitre 4 de la CoParl afin de mettre en œuvre un contrôle interparlementaire des organes intercantonaux institués par la présente convention.

² La commission interparlementaire est composée de trois membres par canton signataire, désignés par le parlement de chaque canton selon la procédure qu'il applique à la désignation des membres de ses propres commissions.

³ Elle élit une présidente ou un président et une vice-présidente ou un vice-président en son sein pour une année. L'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue et au second tour à la majorité relative. Les deux membres choisis doivent appartenir à des délégations de deux cantons différents.

Art. 26 Fonctionnement

¹ La commission interparlementaire se réunit aussi souvent que le contrôle interparlementaire coordonné l'exige mais au minimum une fois par an.

² Elle prend ses décisions à la majorité des membres présents.

³ Elle est conduite par la présidente ou le président ou, en cas d'absence, par la vice-présidente ou le vice-président.

⁴ Pour le surplus, la commission s'organise librement.

Art. 27 Tâches

¹ La commission interparlementaire est chargée du contrôle interparlementaire coordonné des organes intercantonaux institués par la présente convention, à savoir:

- a) la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) ;
- b) la Conférence des Présidentes et des présidents des Organes de Répartition (CPOR) ;
- c) la Conférence des Présidentes et des présidents des Organes de Répartition du sport (CPORS).

² La commission interparlementaire examine le rapport annuel et les comptes spéciaux du tribunal des jeux d'argent visés à l'art. 5, let. f de la Convention sur les jeux d'argent, qui lui est transmis par la CRJA. Elle peut communiquer des observations à la CRJA.

³ Les tâches de la commission de contrôle interparlementaire portent sur le contrôle d'un point de vue stratégique et général. Une attention particulière est portée aux enjeux suivants:

- a) la politique de protection des mineurs et de la population selon l'art. 3, al. 1 , let. c ;
- b) l'accomplissement des tâches de la CRJA définies à l'art. 6, al. 2, let. h à j ;

⁴ La CRJA est tenue, sur requête écrite de la commission de contrôle interparlementaire, de transmettre à celle-ci toute pièce utile en sa possession et de lui fournir tout renseignement nécessaire en rapport avec la présente convention. Le droit fédéral reste réservé.

⁵ La commission de contrôle interparlementaire adresse une fois par année aux parlements des cantons signataires un rapport sur les résultats de son contrôle.

Chapitre 12 Dispositions finales et transitoires

Art. 28

¹ La présente convention est conclue pour une durée indéterminée.

² La CRJA procédera à une évaluation de l'application de la convention dans les cinq ans dès son entrée en vigueur. Sur la base de son évaluation, elle proposera les adaptations de la convention qui paraissent nécessaires.

³ Chaque canton peut dénoncer la présente convention pour la fin d'une année, mais au plus tôt à la fin de la dixième année suivant son entrée en vigueur, sur préavis reçu par les autres cantons au moins deux ans avant le terme. La convention reste en vigueur pour les autres cantons signataires.

Art. 29

La présente convention abroge et remplace les Conventions relatives à la Loterie Romande (numérotées 1 à 9) et leurs avenants.

Art. 30

La présente convention entre en vigueur le 1er janvier 2021 pour autant qu'au moins deux cantons l'aient adoptée.

Art. 31

¹ Les cantons signataires adaptent leur législation de manière à ce qu'elle réponde aux exigences de la présente convention au plus tard le 1er juin 2021.

² Les décisions prises par les organes cantonaux de répartition après l'entrée en vigueur de cette convention mais avant l'adaptation de la législation cantonale sont régies par l'ancien droit. Ainsi conclue à xxx, le xxx

Pour le canton de Vaud

Pour le canton du Valais

Pour le canton de Genève

Pour le canton de Fribourg

Pour le canton de Neuchâtel

Pour le canton du Jura

Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

Les cantons de Vaud, du Valais, de Genève, de Fribourg, de Neuchâtel et du Jura (les cantons romands),

Vu la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr) du 29 septembre 2017 et ses ordonnances d'application du 7 novembre 2018,

Vu la convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl), du 5 mars 2010,

Vu le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA),

arrêtent

Chapitre 1 Objet de la convention

Art. 1

La présente convention a pour objet :

- a) de convenir de positions communes des cantons signataires en matière de jeux de grande envergure, qu'ils feront valoir au sein des organes institués par le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse;
- b) de convenir d'une coordination et d'une coopération des cantons signataires en matière de jeux de petite envergure et de leur mise en œuvre dans les cantons ;
- c) de désigner l'exploitante exclusive des jeux de loterie et de paris sportifs de grande envergure sur le territoire des six cantons romands ;
- d) d'instituer et d'organiser la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) ;
- e) de réglementer les organes chargés de la répartition des bénéfices nets générés par la Loterie Romande, leur organisation, ainsi que la procédure et les critères utilisés pour l'attribution des contributions, conformément au mandat donné aux cantons par les art. 127ss LJAr.
- f) de fixer les règles relatives à la répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les cantons ;
- g) d'instituer une commission interparlementaire chargée du contrôle des organes intercantonaux institués par la présente convention.

Chapitre 2 Jeux de grande envergure

Art. 2

¹ En matière de jeux de grande envergure, les cantons signataires conviennent de positions communes à adopter au sein de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA) en particulier dans les domaines :

- a) du développement de l'offre de jeux dans une perspective économique et concurrentielle ;
- b) de la protection des mineurs et de la population, notamment les mesures de prévention contre le jeu excessif ;
- c) de la lutte contre le jeu illégal et la criminalité.

² La définition des grandes lignes de cette position commune est de la compétence de la CRJA.

Chapitre 3 Jeux de petite envergure

Art. 3

¹ Les cantons signataires coordonnent et harmonisent leur politique en matière de jeux de petite envergure, en particulier en ce qui concerne :

- a) le développement de l'offre de jeux dans une perspective économique et concurrentielle ;
- b) la surveillance des jeux et de leurs exploitants ;
- c) la protection des mineurs et de la population, notamment dans les mesures de prévention contre le jeu excessif ;
- d) la lutte contre le jeu illégal et la criminalité.

² Ils collaborent dans le but d'harmoniser l'exploitation des jeux de petite envergure sur leur territoire, notamment en termes de :

- a) conditions d'autorisation d'exploitant des jeux ;
- b) conditions d'autorisation de chacun des jeux ;
- c) reporting et surveillance des exploitants.

³ Ils se concertent et se coordonnent lorsqu'ils envisagent de fixer des conditions plus restrictives que celles fixées par la LJAr et ses ordonnances d'application, de même que pour interdire certains types de jeux, en application de l'art. 41 al. 1 LJAr.

⁴ La coordination et la collaboration visées aux alinéas précédents est assurée par la CRJA.

Art. 3A

¹ La CRJA peut instituer une commission consultative intercantonale en matière de poker. Elle est composée de 9 à 13 membres, regroupant des représentants des exploitants, des joueurs, des milieux de la prévention du jeu excessif et des autorités de poursuite pénale. Les membres représentant les milieux de la prévention sont désignés sur proposition de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire. La CRJA veille à une représentation équitable de chaque canton.

² Cette commission a pour mission d'appuyer les autorités chargées de l'autorisation et de la surveillance des jeux pour faire évoluer le cadre réglementaire en fonction des tendances observées dans le secteur du poker, d'établir des statistiques, de mettre en place des formations aux bonnes pratiques pour les exploitants et de conseiller les autorités de poursuite pénale pour la lutte contre le jeu illégal.

³ La participation à cette commission ne donne pas droit à des indemnités.

Chapitre 4 Désignation d'une exploitante exclusive des jeux de loterie et de paris sportifs de grande envergure

Art. 4

Faisant application des art. 23 al. 1 et 2 LJAr et 49 al. 3 CJA, les cantons signataires désignent la Société de la Loterie de la Suisse Romande (ci-après Loterie Romande) comme exploitante exclusive des loteries et paris sportifs de grande envergure sur leur territoire. Pour les cantons romands, seule la Loterie Romande est ainsi habilitée à requérir une autorisation d'exploitation de loteries et paris sportifs de grande envergure auprès de l'autorité intercantonale.

Art. 5

¹ La Loterie Romande est inscrite au registre du commerce du canton de Vaud sous la forme d'une association selon les articles 60 et suivants du code civil suisse. Préavisés par la CRJA, les statuts de la Loterie Romande sont agréés à l'unanimité par les gouvernements des cantons signataires et adoptés par l'assemblée générale de la Loterie Romande.

² Chacun des cantons signataires propose les sociétaires qui le représentent à l'assemblée générale de la Loterie Romande, qui ratifie leur nomination conformément à ses statuts. A cet effet, les cantons veillent à une représentation équilibrée des milieux bénéficiaires.

Chapitre 5 Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA)

Art. 6

¹ La Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) est l'organe suprême de la convention. Elle se compose d'un représentant du gouvernement de chacun des cantons signataires.

² Elle assume notamment les tâches suivantes :

- a) elle définit les positions communes des cantons romands en matière de jeux de grande envergure (art. 2) ;

- b) elle coordonne la politique des cantons romands en matière de jeux de petite envergure (art. 3) ;
- c) elle assure une coordination politique et stratégique avec la Loterie Romande. Les compétences de la conférence spécialisée en matière sanitaire visées à la lettre e) sont réservées ;
- d) elle préavise, à l'attention des gouvernements romands, l'approbation des statuts de la Société de la Loterie de la Suisse Romande ainsi que leurs modifications ;
- e) elle coordonne les positions des cantons romands en matière de lutte et de prévention contre le jeu des mineurs et le jeu excessif en tenant compte en particulier des recommandations de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire. Elle délègue à cette dernière l'utilisation de la totalité de la part « prévention » de la redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (art. 66 CJA) ;
- f) elle propose les représentants des cantons romands au comité de la CSJA (art. 7 al. 3 CJA) ;
- g) elle présente, sur proposition des cantons, les candidatures des représentants des cantons romands au sein des organes intercantonaux, notamment au conseil de la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES) (art. 35 al. 2 CJA), au tribunal des jeux d'argent (art. 11, al. 2 CJA) et aux organes de coordination intercantonaux ;
- h) elle adopte tous les quatre ans, conformément à l'art. 34, al. 3 CJA, la position des cantons romands concernant le vote de la CSJA relatif à la part des bénéfices à distribuer de la Loterie Romande qui est attribuée à la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES) ;
- i) elle définit tous les quatre ans la part des bénéfices à distribuer de la Loterie Romande qui est attribuée à la Fédération suisse des courses de chevaux qui l'utilise dans un but exclusif d'encouragement à l'élevage des chevaux de course et à la tenue de courses hippiques en Suisse romande.
- j) elle adresse chaque année à la commission de contrôle interparlementaire un rapport détaillé sur son activité.

Art. 7

¹ La CRJA s'organise elle-même. Elle élit sa Présidente ou son Président et se dote d'un secrétariat. Les frais du secrétariat sont pris en charge par le canton du siège de la Loterie Romande.

² Elle se réunit en fonction des besoins, en principe au moins deux fois par an.

³ Elle ne dispose pas de budget. Chaque canton prend en charge les frais engendrés par l'activité de son représentant.

Chapitre 6 Organes de répartition

Art. 8

¹ Dans le respect des organisations cantonales existantes, chaque canton institue au moins deux organes de répartition chargés de statuer sur les demandes de contribution:

- a) un organe de répartition pour les contributions destinées au domaine du sport ;
- b) un organe de répartition pour les contributions destinées aux autres domaines de l'utilité publique, ainsi qu'au sport handicap.

Une partie des contributions, limitée à 30% du bénéfice à répartir, peut être attribuée directement par le Conseil d'Etat ou par un service de l'Etat, dans un cadre conforme à la LJA, à la législation cantonale et dans le respect de la présente convention, notamment l'art. 17.

² Chaque canton détermine la forme qu'il donne à ses organes de répartition et s'assure que la surveillance soit exercée conformément au droit fédéral et cantonal.

³ Les organes de répartition se dotent d'un règlement interne.

⁴ Conformément à l'art. 126 LJA, les comptes des organes de répartition sont tenus indépendamment des comptes d'Etat des cantons. Ils appliquent une norme comptable reconnue et sont soumis à une révision externe des comptes.

⁵ La part du bénéfice dévolue au domaine du sport cantonal, respectivement aux autres domaines, est déterminée dans les statuts de la Société de la Loterie de la Suisse Romande.

Art. 9

Les membres et la présidence des organes de répartition sont désignés par le Conseil d'Etat de chaque canton en fonction de leur connaissance des domaines traités.

Art. 10

¹ Les membres des organes de répartition sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur mandat. A moins qu'une disposition légale n'en dispose autrement, l'autorité supérieure habilitée à lever le secret de fonction au sens de l'art. 320 ch. 2 du code pénal suisse est le Conseil d'Etat, qui peut déléguer cette compétence à l'un de ses membres.

² Les dispositions légales relatives au secret fiscal et à ses exceptions sont réservées.

³ Les alinéas 1 et 2 s'appliquent également à toute personne participant aux travaux des organes, y compris des personnes auditionnées qui doivent en être informées au préalable.

Art. 11

¹ Les membres des organes de répartition se refusent:

- a) s'ils ont un intérêt personnel dans la demande de contribution; ou
- b) si leur impartialité peut être mise en cause notamment en raison de rapports familiaux.

² La loi cantonale de procédure administrative du canton de l'organe de répartition s'applique pour le surplus.

Art. 12

Les organes de répartition sont chargés de la gestion des fonds alimentés par les bénéfices de la Loterie Romande. Ils veillent à ce que les fonds disposent toujours des liquidités nécessaires aux décaissements prévus pour les frais de fonctionnement et les contributions.

Art. 13

¹ Les modalités et critères d'attribution appliqués par les organes de répartition sont publics.

² Chaque organe de répartition publie annuellement un rapport d'activité qui contient au moins les données suivantes :

- a) les noms et les montants des bénéficiaires des contributions allouées par le fonds;
- b) la nature des projets soutenus;
- c) les états financiers synthétiques du fonds.

³ Les séances des organes de répartition et leurs délibérations ne sont pas publiques.

Chapitre 7 Organes intercantonaux

Art. 14

¹ La Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition (CPOR) et la Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition du sport (CPORS) sont composées de la présidente ou du président de chacun des six organes cantonaux de répartition, ou à défaut d'une autre personne représentant l'organe. Elles s'organisent elles-mêmes.

² Elles ont les attributions suivantes :

- a) elles s'efforcent d'harmoniser les pratiques des organes cantonaux de répartition par l'adoption de conditions-cadre ;
- b) elles statuent sur le caractère cantonal, romand ou national des demandes qui leur sont présentées ;
- c) elles examinent les demandes à caractère romand et national et formulent une proposition d'attribution aux organes de répartition ;
- d) elles adressent chaque année à la commission de contrôle interparlementaire un rapport détaillé sur leur activité.

Art. 15

¹ Sont considérées comme attributions romandes les contributions allouées à des organisations déployant leur activité d'utilité publique au bénéfice d'au moins quatre cantons romands ou dont le rayonnement intercantonal est reconnu.

² A l'exclusion de la part de bénéfice attribuée à la FSES selon art. 6. let. i, sont considérées comme attributions nationales les contributions allouées à des organisations déployant leur activité d'utilité publique dans la majorité des cantons suisses ou dont le rayonnement national est reconnu. La CPOR et la CPORS tiennent compte, pour l'octroi de dons nationaux, des décisions prises par les organes de répartition compétents en Suisse alémanique et au Tessin.

³ Il ne peut y avoir d'octroi de contributions destinées à des entités établies hors de Suisse.

⁴ Les attributions romandes ou nationales requièrent l'accord unanime des six organes de répartition représentés à la CPOR et à la CPORS.

⁵ Dans l'examen des demandes et pour établir leurs propositions d'attribution, la CPOR et la CPORS se fondent sur les règles et critères énoncés aux art 16 à 22 ci-dessous.

⁶ Pour la CPOR, le total des attributions romandes et nationales ne peut, par exercice comptable, excéder 10 % du montant total mis à disposition des organes de répartition (culture et autres domaines) par la Loterie Romande. En fonction du volume et de la pertinence des demandes, ce taux peut être exceptionnellement porté à 12 %, sous réserve de l'accord des six organes de répartition.

⁷ Pour la CPORS, le total des attributions romandes et nationales ne peut, par exercice comptable, excéder 5 % du montant total mis à disposition des organes de répartition (sport) par la Loterie Romande. En fonction du volume et de la pertinence des demandes, ce taux peut être exceptionnellement porté à 7 %, sous réserve de l'accord des six organes de répartition.

Chapitre 8 Procédure et critères d'attribution des contributions

Art. 16

La part annuelle de bénéfice de la Loterie Romande revenant à chaque canton signataire et à ses organes de répartition est répartie selon les pourcentages suivants :

- a) 50% au prorata de la population du canton selon les statistiques les plus récentes de l'Office Fédéral de la Statistique ;
- b) 50% au prorata du PBJ réalisé sur le territoire de chaque canton.

Art. 17

¹ Conformément à l'art. 125 al. 1 LJAr, les bénéfices de la Loterie Romande ne peuvent être affectés qu'à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif, tels que l'action sociale, les personnes âgées, la santé, le handicap, la jeunesse, l'éducation, la formation et la recherche, la culture, la conservation du patrimoine, l'environnement et le sport. Les bénéfices peuvent également être dévolus au domaine promotion, tourisme et développement pour autant que les activités à soutenir soient de nature culturelle, éducative ou

promotionnelle, ainsi qu'au domaine de l'aide humanitaire et de la promotion des droits humains, prioritairement pour les activités déployées en Suisse.

² Ne peuvent être considérées d'utilité publique que des activités qui contribuent au bien commun, ne poursuivent pas de but lucratif et ne présentent pas un caractère politique ou confessionnel prépondérant.

³ Les bénéfices de la Loterie Romande ne peuvent être affectés à compenser durablement un désengagement des pouvoirs publics ou à l'exécution d'obligations légales.

⁴ Ils doivent servir prioritairement à des projets profitant au public des cantons romands.

Art. 18

¹ Les bénéficiaires sont en principe des organisations dotées de la personnalité juridique et ne poursuivant pas de but lucratif.

² A titre exceptionnel, des contributions peuvent toutefois également être versées à des personnes physiques, notamment dans le domaine sportif, y compris le sport-handicap. De même, des contributions peuvent exceptionnellement être attribuées à des sociétés ou organisations à but lucratif pour des projets spécifiques qui ne poursuivent pas de but lucratif. La décision peut être assortie de charges et de conditions.

Art. 19

¹ Les bénéficiaires ne peuvent utiliser les contributions que pour l'objet de leur requête et aux conditions fixées dans la décision d'attribution. Tout changement d'affectation doit faire l'objet d'une autorisation expresse accordée par l'organe de répartition.

² Les bénéficiaires doivent fournir spontanément et en temps opportun les pièces justificatives de l'utilisation de la contribution accordée.

³ Les contributions accordées ne peuvent en principe pas :

- a) servir à garantir ou à couvrir un déficit ni à assurer la charge de fonctionnement ordinaire du requérant ;
- b) être accordées à des organisations qui redistribuent une part prépondérante de l'aide sollicitée à d'autres organisations ou à des particuliers ; sont toutefois exceptées les associations faîtières ;
- c) constituer à elles seules le financement total du projet.

Art. 20

¹ Les requérants adressent leur demande à l'organe de répartition du canton où l'activité se déroulera ou auquel elle profitera en priorité, sous réserve des projets intercantonaux ou nationaux selon l'art. 15 ci-dessus.

² La demande comprend une description précise du projet, un budget détaillé et un plan de financement, ainsi que les derniers comptes et bilans révisés de l'organisation demanderesse.

Art. 21

¹ Il n'existe pas de droit à l'octroi d'une contribution.

² Les organes de répartition statuent en toute indépendance sur les demandes de contribution qui leur sont adressées.

³ Les organes cantonaux de répartition décident des contributions et de leur montant en s'appuyant sur les critères suivants:

- a) l'impact du projet en termes d'utilité publique, notamment son caractère unique, singulier, novateur ou durable;
- b) une appréciation qualitative du projet et de la capacité générale du requérant à assurer sa réalisation;
- c) la situation financière de l'organisation demanderesse et son implication ou celle d'autres sources de contributions dans le financement du projet;
- d) l'économicité du projet et la fiabilité des estimations et devis.

⁴ Les cantons peuvent prévoir des critères plus détaillés par voie réglementaire.

⁵ Les organes de répartition veillent, ce faisant, à assurer autant que possible une égalité de traitement entre les demandes.

⁶ Les organes cantonaux de répartition tiennent compte de la qualité des justificatifs fournis par le demandeur pour d'éventuelles contributions obtenues dans le passé.

⁷ Les cantons peuvent prévoir que les décisions des organes de répartition sont soumises à approbation du Conseil d'Etat.

⁸ Les décisions des organes de répartitions relatives aux contributions sont définitives.

Art. 22

La décision d'octroi d'une contribution peut être révoquée et le remboursement exigé si les conditions de son octroi ne sont plus remplies ou si le bénéficiaire ne respecte pas, d'une quelconque manière, les conditions de la décision ou la réglementation applicable.

Lorsque la décision d'octroi fait l'objet d'une ratification par le Conseil d'Etat selon le droit cantonal, sa révocation doit également être ratifiée par le Conseil d'Etat.

Chapitre 9 Incompatibilités

Art. 23

¹ Les membres en activité des gouvernements des cantons signataires ne peuvent pas:

- a) être sociétaires de la Loterie Romande et siéger à son assemblée générale ;
- b) siéger au Conseil d'administration de la Loterie Romande ;
- c) siéger au sein des organes cantonaux de répartition.

² Un membre d'un organe de répartition ne peut pas être simultanément membre du conseil d'administration de la Loterie Romande.

Chapitre 10 Règlement des litiges

Art. 24

¹ Les cantons signataires s'efforcent de régler à l'amiable tout différend relatif à l'interprétation, à l'application ou à l'exécution de la présente convention.

² S'ils n'y parviennent pas, le litige sera porté devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois.

Chapitre 11 Commission de contrôle interparlementaire

Art. 25 Composition

¹ Les cantons signataires instituent une commission de contrôle interparlementaire inspirée du chapitre 4 de la CoParl afin de mettre en œuvre un contrôle interparlementaire des organes intercantonaux institués par la présente convention.

² La commission interparlementaire est composée de trois membres par canton signataire, désignés par le parlement de chaque canton selon la procédure qu'il applique à la désignation des membres de ses propres commissions.

³ Elle élit une présidente ou un président et une vice-présidente ou un vice-président en son sein pour une année. L'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue et au second tour à la majorité relative. Les deux membres choisis doivent appartenir à des délégations de deux cantons différents.

Art. 26 Fonctionnement

¹ La commission interparlementaire se réunit aussi souvent que le contrôle interparlementaire coordonné l'exige mais au minimum une fois par an.

² Elle prend ses décisions à la majorité des membres présents.

³ Elle est conduite par la présidente ou le président ou, en cas d'absence, par la vice-présidente ou le vice-président.

⁴ Pour le surplus, la commission s'organise librement.

Art. 27 Tâches

¹ La commission interparlementaire est chargée du contrôle interparlementaire coordonné des organes intercantonaux institués par la présente convention, à savoir:

- a) la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) ;
- b) la Conférence des Présidentes et des présidents des Organes de Répartition (CPOR) ;
- c) la Conférence des Présidentes et des présidents des Organes de Répartition du sport (CPORS).

² La commission interparlementaire examine le rapport annuel et les comptes spéciaux du tribunal des jeux d'argent visés à l'art. 5, let. f de la Convention sur les jeux d'argent, qui lui est transmis par la CRJA. Elle peut communiquer des observations à la CRJA.

³ Les tâches de la commission de contrôle interparlementaire portent sur le contrôle d'un point de vue stratégique et général. Une attention particulière est portée aux enjeux suivants:

- a) la politique de protection des mineurs et de la population selon l'art. 3, al. 1 , let. c ;
- b) l'accomplissement des tâches de la CRJA définies à l'art. 6, al. 2, let. h à j ;

⁴ La CRJA est tenue, sur requête écrite de la commission de contrôle interparlementaire, de transmettre à celle-ci toute pièce utile en sa possession et de lui fournir tout renseignement nécessaire en rapport avec la présente convention. Le droit fédéral reste réservé.

⁵ La commission de contrôle interparlementaire adresse une fois par année aux parlements des cantons signataires un rapport sur les résultats de son contrôle.

Chapitre 12 Dispositions finales et transitoires

Art. 28

¹ La présente convention est conclue pour une durée indéterminée.

² La CRJA procédera à une évaluation de l'application de la convention dans les cinq ans dès son entrée en vigueur. Sur la base de son évaluation, elle proposera les adaptations de la convention qui paraissent nécessaires.

³ Chaque canton peut dénoncer la présente convention pour la fin d'une année, mais au plus tôt à la fin de la dixième année suivant son entrée en vigueur, sur préavis reçu par les autres cantons au moins deux ans avant le terme. La convention reste en vigueur pour les autres cantons signataires.

Art. 29

La présente convention abroge et remplace les Conventions relatives à la Loterie Romande (numérotées 1 à 9) et leurs avenants.

Art. 30

La présente convention entre en vigueur le 1er janvier 2021 pour autant qu'au moins deux cantons l'aient adoptée.

Art. 31

¹ Les cantons signataires adaptent leur législation de manière à ce qu'elle réponde aux exigences de la présente convention au plus tard le 1er juin 2021.

² Les décisions prises par les organes cantonaux de répartition après l'entrée en vigueur de cette convention mais avant l'adaptation de la législation cantonale sont régies par l'ancien droit. Ainsi conclue à xxx, le xxx

Pour le canton de Vaud

Pour le canton du Valais

Pour le canton de Genève

Pour le canton de Fribourg

Pour le canton de Neuchâtel

Pour le canton du Jura

1. CONTEXTE LEGISLATIF

Le présent projet de convention romande vise à remplacer la 9^{ème} convention relative à la Loterie Romande, du 18 novembre 2005, entrée en vigueur dans l'ensemble des cantons romands au 1er janvier 2006, qui sera rendue partiellement caduque par la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAR), adoptée par les Chambres fédérales le 29 septembre 2017 et par le peuple suisse le 10 juin 2018.

La LJAr regroupe sous un même texte législatif l'ensemble des jeux d'argent et succèdera dès son entrée en vigueur à la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (RS 935.52) et à la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (RS 935.51). Elle met en œuvre l'article 106 de la Constitution fédérale, adopté en votation populaire le 11 mars 2012 par 87% des citoyens du pays et par tous les cantons.

Conformément à l'article 106 de la Constitution fédérale, la Confédération a ainsi, avec la LJAr et ses ordonnances d'application, légiféré « sur les jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons ». Dans ce contexte, les loteries, les paris sportifs et les jeux d'adresse continueront d'être soumis à l'autorisation et à la surveillance des cantons. Les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs seront toujours entièrement affectés à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif.

Pour la mise en œuvre des obligations et des compétences que la loi fédérale leur attribue, les cantons ont prévu de se doter des outils suivants:

- un concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA), destiné à remplacer l'actuelle 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 2007;
- des conventions régionales, en particulier le présent projet de convention romande sur les jeux d'argent (CORJA).

En vertu de l'art. 48 Cst. féd., les concordats sur les jeux d'argent au niveau suisse doivent être adoptés selon les procédures applicables aux lois, et cela dans chacun des cantons.

La mise en œuvre de la LJAr dans les cantons suisses se présente ainsi de la manière suivante :

Le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

Constatant que le système mis en place par l'ancienne 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 (CILP) avait fait ses preuves, le législateur fédéral a souhaité laisser aux cantons une liberté pour organiser, à un niveau intercantonal, les questions touchant aux loteries de grande envergure. Il découle de la LJAr et des travaux préparatoires une volonté de maintenir, dans les grandes lignes, le système mis en place par la CILP (notamment au travers d'une autorité intercantonale de surveillance).

La conférence des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent a ainsi élaboré un nouveau concordat intercantonal, destiné à remplacer la CILP. Conformément aux compétences accordées aux cantons par la LJAr, ce « Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) » porte notamment sur les points suivants :

- l'organisation de la Conférence des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent, chargée notamment de la politique des cantons en matière de jeux de grande envergure ;

- la mise en place et l'organisation de l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution des jeux d'argent (actuelle ComLot) ;
- la création d'un tribunal des jeux d'argent ;
- la création d'une Fondation suisse pour l'encouragement du sport (encouragement du sport national) ;
- la constitution de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure.

La Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

Certaines compétences sont confiées aux cantons par la LJAr, sans être réglées dans le CJA (en particulier celles qui ont trait à la procédure et aux critères de répartition des bénéfices des loteries de grande envergure). Il appartient aux cantons de légiférer à cet égard.

Les gouvernements des cantons romands se proposent de réglementer un certain nombre de ces points à un niveau intercantonal. Dans la continuité de la 9^{ème} convention relative à la Loterie Romande, du 18 novembre 2005, ils souhaitent non seulement régler la question de l'exploitation exclusive par la Loterie Romande des jeux de loterie sur leurs territoires, mais aussi harmoniser la procédure et les critères relatifs à l'attribution des contributions aux bénéficiaires.

La CORJA réglemente ainsi, à un niveau intercantonal, les aspects suivants :

- le principe d'une position commune des cantons romands au sein des organes institués par le CJA notamment en matière de jeux de loterie de grande envergure et de lutte et de prévention contre le jeu des mineurs et le jeu excessif, par le biais de la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) ;
- les compétences de la CRJA, notamment en matière de désignation des membres romands des instances intercantionales instituées par la CJA ;
- une coordination des cantons romands en matière de jeux de petite envergure, en particulier s'agissant de règles destinées à améliorer la protection des mineurs et de la population contre le jeu excessif ;
- la désignation de la Loterie Romande comme exploitante exclusive des jeux de loterie de grande envergure sur le territoire des cantons romands ;
- l'utilisation de la part « prévention » de la redevance annuelle pour l'octroi des droits d'exploitation exclusifs de la Loterie Romande ;
- la clé de répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les cantons ;
- la répartition des bénéfices de la Loterie Romande par le biais d'organes de répartition et des Cantons, leur organisation, ainsi que les critères et la procédure d'octroi des contributions ;
- l'institution d'organes de répartition intercantonaux ;
- l'institution d'une commission de contrôle interparlementaire sur les activités des organes intercantonaux institués par la CORJA.

La loi cantonale d'application

Toutes les compétences attribuées aux cantons par la LJAr ne seront pas épuisées par le CJA et par la CORJA. Les cantons gardent une marge de manœuvre dans plusieurs domaines (notamment en ce qui concerne les jeux de petite envergure), ainsi que la liberté de réglementer certains aspects de mise en œuvre et de procédure. Il est ainsi prévu que chaque canton se dote d'une loi cantonale d'application de la LJAr, qui devra notamment réglementer les points suivants :

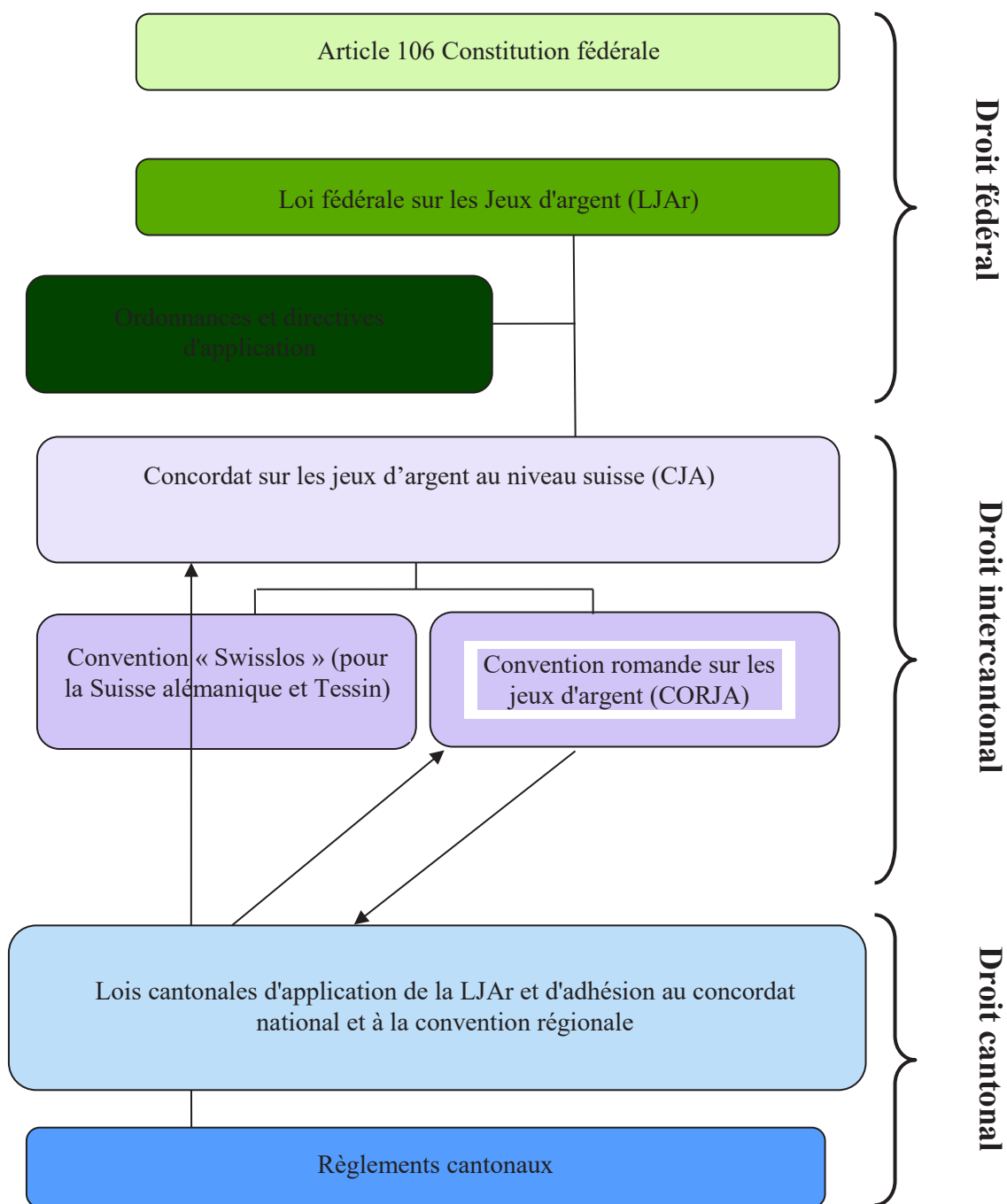
- la politique et l'organisation des jeux de petite envergure ;
- l'adaptation des lois cantonales pour la perception de l'impôt spécial sur le revenu brut des jeux des casinos de catégorie B;
- diverses règles générales découlant de la LJAr (procédure, dispositions pénales, taxes etc).

Conformément au souhait exprimé durant la phase de consultation interparlementaire par l'unanimité des membres de la commission interparlementaire à l'automne 2019, une législation harmonisée sur l'ensemble des cantons romands a été préparée par la CRLJ et sera donc proposée à chaque parlement cantonal. Cette optique a été choisie afin de constituer un espace romand cohérent en matière de jeux de petite envergure, afin d'éviter des situations inéquitables et de faciliter la vie des acteurs associatifs concernés. Cela permettra aussi, en particulier dans le domaine nouveau des tournois de poker, de favoriser l'émergence de règles communes profitables à tous.

La forme légale et la surveillance des organes de répartition devront aussi être réglées au plan cantonal, dans une base légale au sens matériel (autrement dit sous forme de règle de droit contenue par exemple dans un texte adopté par le parlement ou par l'exécutif cantonal. Une simple directive (ordonnance administrative) ne sera en revanche pas suffisante).

Cette mise en œuvre législative peut être résumée selon le schéma décrit dans la page suivante:

Chantier législatif sur les jeux d'argent



Consultations gouvernementale et interparlementaire

Le projet de CORJA a été élaboré sur mandat de la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ) par un groupe de travail piloté par M. le Conseiller d'Etat Jean-Nathanaël Karakash (NE) et avec la participation de MM. Marco Astolfi, Président du fonds du sport vaudois, Albert von Braun, Chef de la Police cantonale du commerce vaudoise, Bernard Favre, Président de l'organe genevois de répartition des bénéfices de la Loterie Romande, Alain Maeder, Chef de la Police cantonale du Commerce de Fribourg, Jean-Luc Moner-Banet, Directeur général de la Loterie Romande. Le groupe de travail s'est également adjoint les compétences de Mme Clémence Grisel, professeure associée de Droit public à l'Université de Fribourg.

Après une première consultation de la CRLJ, le projet de CORJA a été envoyé en consultation auprès des gouvernements cantonaux romands durant le 2^e semestre 2018. Suite à cette consultation, des échanges ont également eu lieu avec la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) pour assurer la coordination avec celle-ci sur les questions de prévention.

La CRLJ a ensuite mis à profit le premier semestre 2019 pour affiner son projet et, fin mai 2019, l'adresser pour consultation interparlementaire au Bureau interparlementaire de coordination. Celui-ci a constitué une commission interparlementaire composée de 7 membres par canton, présidée par le député genevois Raymond Wicky, qui a siégé dans les locaux du Grand Conseil vaudois le 2 septembre et le 3 septembre 2019. Le rapport de la commission interparlementaire a permis à la CRLJ de modifier une dernière fois ce projet de convention afin d'intégrer les demandes parlementaires, conformément à la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl).

2. CONTEXTE HISTORIQUE

Dans le cadre de la première révision complète de la Constitution suisse en 1874, la Confédération légifère pour la première fois en matière de jeux d'argent, en interdisant les maisons de jeu et en créant la base constitutionnelle pour une loi fédérale sur les loteries.

Cette loi fédérale sur les loteries et paris professionnels (LLP) sera votée en 1923 et elle régit encore le monde des loteries jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle LJA. Son principe de base est que les jeux d'argent sont prohibés en raison des risques qu'ils font courir à la population, mais que les cantons peuvent les autoriser à condition que leurs bénéfices servent l'utilité publique. Autrement dit : les jeux d'argent constituant un péril que la prohibition ne permet pas d'empêcher complètement, les cantons peuvent les autoriser, dans un cadre donné, à condition que les bénéfices de ces jeux servent l'utilité publique. Toutefois, l'article 5 LLP fixe une limitation à cette définition de l'utilité publique, en excluant l'organisation de loteries pour financer des tâches relevant d'obligations légales incombant aux pouvoirs publics. Ainsi, contrairement à ce qui s'observe dans de nombreux autres pays, les jeux d'argent ne financent pas le budget courant de l'Etat et sont consacrés essentiellement à soutenir des projets d'utilité publique provenant de la société civile.

Ce contexte a conduit les cantons romands, en 1937, à constituer ensemble une association au sens du code civil, pour créer la Société de Loterie de la Suisse romande, à qui est confié le monopole de l'organisation de grandes loteries en Suisse romande. Le pendant de la Loterie Romande est constitué la même année par les cantons alémaniques et le Tessin, sous le nom de Interkantonale Landeslotterie, qui devient Swisslos en 2003 après sa fusion avec la société Sport-Toto et la société coopérative de la loterie bernoise (SEVA). 100% des bénéfices nets de ces sociétés sont reversés à l'utilité publique dans les cantons, ce qui représente, pour la Suisse romande à ce jour, quelque 200 millions de francs par an à destination de projets dans les domaines sportif, culturel, social, éducatif, de la préservation du patrimoine, de l'environnement, de la santé et du handicap, notamment. En Suisse alémanique, Swisslos permet la distribution annuelle d'environ 350 millions de francs de contributions.

Dès 1992 et les mesures d'assainissement des finances de la Confédération, les autorités fédérales cherchent à lever l'interdiction des maisons de jeu et à la remplacer par un régime de concessions. Le peuple et les cantons accepteront de lever cette interdiction le 7 mars 1993, mais ce n'est qu'avec la 2^{ème} révision complète de la Constitution, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, que ce régime de concession entrera en vigueur. Son entrée en vigueur devra même être retardée à avril 2000, date d'entrée en vigueur de la loi d'application du 18 décembre 1998 sur les maisons de jeu (LMJ). Depuis le début des années 2000, jusqu'à une vingtaine de casinos obtiennent des concessions en Suisse. Outre la part bénéficiaire restant aux exploitants, l'impôt sur les casinos a rapporté en 2015 pas moins de 273 millions à la Confédération, qui consacre cette somme au fonds AVS/AI, et 47 millions aux cantons où sont implantés les casinos B.

Depuis le début des années 2000, on observe toutefois l'arrivée sur le marché d'une troisième catégorie d'acteurs, les exploitants de jeux d'argent en ligne, qui agissent hors de tout contrôle et de toute contrainte d'utilité publique depuis l'étranger. On estime aujourd'hui à 200 à 300 millions de francs par an les mises effectuées par des joueurs suisses sur ce type de sites internet, sans aucune garantie en matière de lutte contre le jeu excessif ni en matière de lutte contre la fraude, la criminalité ou le blanchiment d'argent. Dans ce contexte, en plus de litiges judiciaires avec plusieurs types d'acteurs, est déposée le 10 septembre 2009 l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun », qui a finalement été retirée par ses auteurs au profit du contre-projet direct élaboré par les autorités fédérales, à savoir l'actuel article 106 de la Constitution. Ce texte a été préparé, sous le pilotage du Département fédéral de Justice et Police (DFJP), avec l'appui d'un groupe technique, appelé « commission d'étude », placée sous la double présidence d'un représentant de la Confédération et d'un représentant des cantons. Etaient représentés, dans cette commission d'étude, la Confédération, les casinos, les autorités de poursuite pénale, les autorités cantonales en charge des petites loteries, les sociétés de loteries, la Commission fédérale des Maisons de Jeux (CFMJ), la Comlot et les milieux de

la prévention de la dépendance au jeu. Le comité d'initiative y siégeait aussi initialement. Soumis à votation populaire, il a été accepté le 11 mars 2012 par 87% des votants, et par l'ensemble des cantons.

Nouvel article 106 de la Constitution

Le nouvel art. 106 Cst. garantit des compétences cantonales d'exécution (al. 3) et l'affectation des bénéfices nets des loteries et paris sportifs à des buts d'utilité publique (al. 6). Il reprend les dispositions de l'ancien art. 106 en ce qui concerne les maisons de jeu (al. 2) et attribue à la Confédération une compétence législative concurrente globale pour tout le domaine des jeux d'argent (al. 1), en tenant compte des intérêts des cantons. Il crée un organe de coordination pour éviter les conflits de compétences entre la Confédération et les cantons (al. 7). L'al. 4 part implicitement du principe qu'il n'y a pas d'interdiction constitutionnelle des jeux exploités en ligne (contrairement à ce que prévoit l'art. 5 LMJ en vigueur), mais les soumet aux mêmes règles que les jeux exploités par des moyens traditionnels. Enfin, l'al. 5 charge le législateur et les organes d'exécution de tenir compte des dangers inhérents aux jeux d'argent.

Nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent

Le projet de nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent a été élaboré dès 2013 sous la conduite du DFJP en s'appuyant sur la même organisation de projet (commission d'étude) que l'article 106 Cst, et soumis à consultation courant 2014. Le 21 octobre 2015, le Conseil fédéral transmet aux Chambres sa version du projet et son message. Ce message résume l'intention de cette loi, à savoir de regrouper dans un même texte les dispositions relatives aux loteries et celles relatives aux casinos, et vise à « *protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent, à assurer une exploitation sûre et transparente de ces derniers et à garantir que les bénéfices des jeux d'argent soient affectés à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ou à des buts d'utilité publique.* »

Les délibérations aux Chambres fédérales se sont déroulées entre fin 2014 et septembre 2017, le vote final des Chambres fédérales étant intervenu le 27 septembre 2017. Un référendum a été saisi par plusieurs comités de sections jeunes de différents partis, ce qui a conduit au vote du peuple le 10 juin 2018.

Dans sa version finale, le texte renforce la protection du public contre les risques du jeu excessif ; préserve la notion de jeux d'argent au service de l'utilité publique ; confirme que les jeux d'argent ne doivent pas être un marché comme un autre mais faire l'objet de concessions délivrées par la Confédération pour les casinos et les cantons pour les loteries ; introduit un mécanisme de protection contre les sites internet exploitant des jeux d'argent sans autorisation depuis l'étranger ; fait passer de 1000 francs à 1 million de francs le plafond des gains de loterie non soumis à fiscalisation ; exige la formalisation des modalités et des règles d'attribution des bénéfices des loteries dans des bases légales au sens matériel.

La LJAr correspond en grande partie aux règles actuelles et à la pratique en matière d'exécution, celles-ci ayant fait leurs preuves. Les maisons de jeu devront comme aujourd'hui obtenir une concession de la Confédération et resteront placées sous sa surveillance. Un impôt affecté à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité continuera d'être prélevé sur le produit brut des jeux qu'elles exploitent (impôt sur les maisons de jeu). Les loteries, les paris sportifs et les jeux d'adresse continueront d'être soumis à l'autorisation et à la surveillance des cantons. Les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs seront toujours entièrement affectés à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif. Le droit de jouer à des jeux d'argent dans un cercle privé sans devoir demander une autorisation sera maintenu. L'absence d'autorisation restera la règle aussi pour les loteries et les jeux d'adresse destinés à promouvoir les ventes, à la condition qu'il soit possible d'y participer gratuitement.

La LJAr recèle quelques nouveautés. Elle prévoit l'abrogation de l'interdiction d'exploiter des jeux de casino en ligne. Il appartiendra aux maisons de jeu intéressées de demander l'extension de leur

concession aux jeux en ligne. Elle permet d'offrir des paris sportifs attractifs et concurrentiels et autorise les tournois de poker en dehors des maisons de jeu à des conditions strictes. Il n'y aura pas de modification notable des catégories de jeux. La classification actuelle sera maintenue : loteries, paris sportifs, jeux de casino et jeux d'adresse. Par contre, les définitions et les conditions d'autorisation seront modifiées, d'une part pour prendre en compte les évolutions sociétales et technologiques et préserver l'attrait de l'offre, d'autre part pour réduire au minimum les conflits de compétences entre la Confédération et les cantons.

Autre innovation importante, la création d'un organe de coordination, composé paritairement de représentants des autorités d'exécution de la Confédération et des cantons, qui doit institutionnaliser les échanges de vues et la coordination entre lesdites autorités. Cet organe vise à anticiper, voire à éviter les conflits de compétences entre Confédération et cantons, dont on rappellera qu'ils étaient en partie à l'origine de cette refonte législative. C'est en effet en raison de litiges persistants sur la définition de certaines catégories de jeux, que la Confédération voulait réserver aux casinos, et de désaccords sur le champ des compétences fédérales en matière d'autorisation de jeux de loteries, qu'avait été déposée, le 10 septembre 2009, l'initiative populaire fédérale « Pour des jeux d'argent au service du bien commun », munie de 170101 signatures valables.

L'extension de l'offre de jeux autorisés, notamment aux jeux en ligne, nécessitera de renforcer la protection des joueurs contre le jeu excessif. La LJAr institue à cet égard différentes mesures coordonnées entre elles, qui renforceront globalement la protection des joueurs par rapport au droit actuel. Ces mesures s'organisent autour de deux axes principaux. Premièrement, les exploitants de jeux d'argent seront tenus d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan de mesures sociales et de prendre des mesures en fonction du danger potentiel que présente chaque jeu et de son canal de distribution. La mesure la plus sévère consistera à exclure les joueurs excessifs des jeux on-line et des jeux les plus sensibles en matière de risque d'addiction, afin de les empêcher de s'adonner aux jeux les plus dangereux.

Les autorités de surveillance veilleront au respect de ces obligations. Elles auront pour tâche explicite de prendre dûment en considération la protection des joueurs contre la dépendance au jeu. On s'assurera, grâce à de nouvelles règles relatives à la composition de ces autorités, qu'un de leur membre au moins ait des connaissances spécifiques en matière de prévention de la dépendance. Deuxièmement, les cantons seront tenus de prendre des mesures de prévention et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement. La LJAr prend aussi en compte les autres dangers émanant des jeux d'argent. Elle contient de nombreuses dispositions visant à assurer une exploitation sûre et transparente de ces derniers et prévoit notamment des mesures contre la manipulation des compétitions sportives. Par ailleurs, elle assujettit les maisons de jeu et les exploitants des loteries, paris sportifs et jeux d'adresse potentiellement les plus dangereux à la loi sur le blanchiment d'argent.

La LJAr modernise les dispositions pénales et prévoit le blocage de l'accès aux offres de jeux d'argent en ligne depuis l'étranger pour limiter la prolifération des jeux non autorisés en Suisse. Elle reprend sans changement les dispositions en vigueur relatives à l'impôt sur les maisons de jeu, mais fixe des règles sur l'affectation des bénéfices des loteries et des paris sportifs à des buts d'utilité publique.

Dans le droit en vigueur, les gains issus des loteries et des paris sportifs sont imposables alors que ceux obtenus dans les maisons de jeu ne le sont pas. La LJAr supprime cette inégalité de traitement et instaure une situation plus proche de celle qui prévaut dans d'autres pays en exonérant l'ensemble des gains réalisés grâce à des jeux d'argent. Pour les loteries, l'exonération est toutefois limitée aux gains inférieurs à 1 million de francs.

3. EXPOSÉ DES MOTIFS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1 **Objet de la convention**

L'article 1 délimite le but et le champ d'application de la CORJA.

Lettre a) jeux de grande envergure

La lettre a) affirme la volonté de soutenir une position commune des cantons signataires en matière de jeux de grande envergure. Les cantons romands ne pourront pas définir eux-mêmes cette politique, puisqu'elle devra l'être au plan des 26 cantons dans le cadre du concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA). Pour parvenir à y faire entendre la voix de la Suisse romande, une position commune de nos cantons est indispensable et permet d'atteindre des objectifs importants. Ce fut notamment le cas dans le cadre de l'élaboration du CJA, qui menaçait dans sa première version l'autonomie de nos cantons pour désigner l'exploitant exclusif (la Société de la Loterie de la Suisse romande, ci-après: Loterie Romande) et ne donnait pas à l'autorité politique les compétences suffisantes pour exercer ses compétences dans le cadre de la surveillance du marché des jeux d'argent. Cette position commune a aussi permis d'obtenir la garantie que les cantons romands pourront disposer de deux sièges au sein du comité de la conférence nationale, dont la présidence ou la vice-présidence.

La CORJA indique la nécessité pour les cantons romands de se coordonner pour défendre au plan national leur position relative aux compétences que la LJAr attribue aux cantons en matière de jeux de grande envergure, notamment celles relatives au développement de l'offre à la protection des mineurs et de la population, à la lutte contre le jeu illégal et la criminalité, à l'affectation des bénéfices à l'utilité publique ou à l'éventuelle interdiction de certaines catégories de jeux. Les jeux de grande envergure étant, selon la définition de la LJAr, exploités au niveau intercantonal, c'est impérativement au niveau intercantonal que cette réglementation devra se faire. La CORJA prend acte de cette nécessité et en attribue la compétence à la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA).

Ce point sera détaillé à l'article 2 de la CORJA.

Lettre b) jeux de petite envergure

La lettre b) traite des jeux de petite envergure, à savoir les loteries, paris sportifs et tournois de poker qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne (petites loteries, paris sportifs locaux, petits tournois de poker). Ces domaines resteront ancrés dans la législation de chaque canton, chargés de leur application et conservant la possibilité, comme le prévoit la LJAr (art. 32 et ss.), d'une application différenciée dans chaque canton. Toutefois, de l'avis des membres de la CRLJ, de trop grandes disparités ne sont pas souhaitables car elles pourraient conduire à des situations très inéquitables d'un canton à l'autre, en particulier pour les organisateurs de tombolas ou de petites loteries associatives. Les disparités seraient plus dommageables encore dans le domaine du poker, autorisé par la LJAr. C'est pourquoi la CORJA postule une approche cohérente des jeux de petite envergure entre les cantons romands, afin d'assurer un fonctionnement équitable de ce secteur et de faciliter la tâche de surveillance des autorités cantonales. La coordination et la coopération souhaitées visent à assurer que le respect de la diversité locale ne se fasse pas au détriment de l'intérêt général et que chaque canton puisse bénéficier de l'expérience des autres notamment en termes d'autorisation, de surveillance ou de réglementation spécifique de certains jeux, puisque l'article 41 LJAr prévoit cette possibilité. Les cantons romands devront en particulier surveiller de manière attentive la manière dont pourra se développer l'offre et la pratique de tournois de poker, que la loi

fédérale autorise en l'exonérant de l'obligation d'affecter ses bénéfices à l'utilité publique, car ce jeu est réputé pour son potentiel addictif.

Ce point sera détaillé à l'article 3 de la CORJA.

Lettre c) Exclusivité d'exploitation par la Loterie Romande

En application de l'article 23 al. 1 et 2 LJAr, les cantons fixent le nombre maximal d'exploitants de loteries et paris professionnels de grande envergure. Le CJA fixe ce nombre à 1 pour chaque région, car seule une exclusivité d'exploitation est à même de limiter les risques de surenchère commerciale, de garantir une protection adaptée contre le jeu excessif, et d'assurer par ailleurs un rapport optimal entre le produit brut des jeux et les frais de fonctionnement qui permettent de dégager des bénéfices suffisants à destination de l'utilité publique. Il convient en effet d'éviter que les coûts d'exploitation, de distribution et de publicité, immanquablement plus élevés dans l'hypothèse d'un marché ouvert à plusieurs acteurs, ne grignotent inutilement la part des revenus pouvant être allouée aux fonds de répartition dans les cantons.

Comme c'est le cas depuis 1937, les cantons romands déclarent par la présente CORJA, confier l'exercice de cette exploitation exclusive à la Société de la Loterie de la Suisse Romande, fondée par l'association des cantons romands, et dont les organes de pilotage (conseil d'administration, assemblée des sociétaires) sont désignés par les gouvernements cantonaux.

Ce point sera détaillé aux articles 4 et 5 de la CORJA.

Lettre d) Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA)

Autre objectif de la présente convention, remplacer l'actuelle Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ), qui était instituée par la 9^{ème} convention relative à la Loterie Romande (article 2), par la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA).

Ce point sera détaillé aux articles 6 et 7 de la CORJA.

Lettre e) organes, procédure et critères de répartition

La LJAr rappelle l'obligation d'affecter les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs à des buts d'utilité publique. Elle précise ce qui était déjà la pratique dans les cantons romands, à savoir que ces bénéfices n'entrent pas dans le compte d'Etat des cantons et doivent être gérés indépendamment. La LJAr innove toutefois sur un point important, qui est l'objet de cette lettre e) : elle exige que les cantons légifèrent sur la procédure et les organes chargés de la répartition des fonds, et les critères que ces organes sont tenus de respecter pour l'attribution des contributions. Le message du Conseil fédéral précise que ces points doivent être réglés dans une loi au sens matériel (et non formel), à savoir sous forme de règle de droit contenue dans un texte adopté par le parlement ou par l'exécutif cantonal.

Simultanément, le Message du Conseil fédéral précise que les cantons devront conserver, s'agissant des critères et des modalités, « une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte des particularités locales et des développements futurs ». Le présent projet de CORJA réglemente de manière impérative la procédure, les modalités et les critères d'attribution qui doivent s'appliquer dans chaque canton. Chaque canton devra ensuite régler à son échelon la forme légale des deux organes de répartition (l'un pour le sport, l'autre pour l'utilité publique en général), leur surveillance, et fixer par voie de règlement des dispositions supplémentaires, spécifiques à chaque canton, pour préciser de manière plus fine encore certains critères ou points de procédure. Ainsi par exemple certains cantons exigent-ils le dépôt des demandes par voie électronique, d'autres imposent des délais spécifiques pour le dépôt de

demandes, certains exigent que les projets soumis aux délibérations disposent d'au moins 50 % de sources de revenus autres que celles sollicitées auprès du fonds. Ces spécificités, aussi longtemps qu'elles resteront compatibles avec la présente CORJA, doivent pouvoir subsister.

Ce point sera détaillé dans les articles 16 ss. CORJA.

Lettre f) règles de répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les cantons

Actuellement, la 9^e Convention sur la Loterie Romande fixe les règles de répartition du bénéfice de la Loterie Romande. Dans la version initiale de la CORJA, il était proposé de confier à l'avenir cette compétence à la CRJA, qui pouvait réviser ces règles tous les quatre ans. Toutefois, la commission interparlementaire chargée de l'examen de la CORJA a exigé à l'unanimité que cette compétence ne soit pas confiée à la CRJA et que les règles de répartition du bénéfice entre les cantons devaient être maintenues au niveau de la convention.

Ce point sera développé à l'article 16.

Lettre g) contrôle interparlementaire

La CORJA ne constitue aucun établissement public chargé de gérer un budget ou des prestations et à ce titre, un contrôle interparlementaire au sens du chapitre 4 de la CoParl ne s'imposait pas. Toutefois, lors de la consultation interparlementaire, ce point a été exigé par une large majorité de la commission interparlementaire, qui souhaite assurer un contrôle interparlementaire coordonné sur les activités des organes intercantonaux institués par la CORJA. Les organes de répartition cantonaux restent soumis au dispositif de contrôle de chaque canton et à la supervision par l'autorité intercantonale de surveillance instituée par la CJA (actuellement Comlot), tandis que les activités de la Société de la Loterie Romande sont soumises au contrôle direct par l'autorité intercantonale et indirectement des cantons via son assemblée des sociétaires et son conseil d'administration. Les activités des exploitants de jeux de petite envergure resteront sous la surveillance de chaque canton.

Ce point sera développé aux articles 25 à 27.

Article 2 Jeux de grande envergure

La LJAr définit les jeux de grande envergure comme suit: *des loteries, paris sportifs et jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne*. Cet article confie à la CRJA, comme c'était le cas jusqu'ici de la CRLJ, la responsabilité de déterminer une position globale commune dans ce domaine, à défendre au sein des organes mis en place par le CJA. Une politique globale et commune est en effet incontournable s'agissant de jeux exploités, par définition, au niveau intercantonal ou en ligne.

L'article 2 évoque la question du « développement de l'offre de jeux dans une perspective économique et concurrentielle ». Ce point met en exergue le fait que les loteries, paris sportifs et jeux d'adresse de grande envergure agissent dans un marché concurrentiel, en particulier face à l'offre des maisons de jeux, mais aussi, pour les cantons frontaliers, face à l'offre existante dans les pays voisins et au développement des opérateurs off-shore sur Internet. Il faut aussi tenir compte de la concurrence des jeux de petite envergure. Il s'agit ici, pour les cantons, d'assurer que l'exploitation des jeux de grande envergure tienne compte de l'évolution de l'offre des concurrents, afin d'éviter que la part de marché des loteries publiques, dont 100% des bénéfices sont redistribués à l'utilité publique, ne se réduise au profit d'autres acteurs.

L'évocation d'une perspective « économique » a également son importance du point de vue de l'utilité publique. Il s'agit en effet d'assurer que l'exploitation des jeux reste économique, afin que la part du produit brut des jeux affectée aux frais de fonctionnement ne croisse pas de manière injustifiée, au détriment des bénéfices reversés à l'utilité publique. Au cours des précédentes années, la Loterie Romande a mené son activité de manière exemplaire sur ce plan, puisqu'elle est parvenue, malgré une relative stagnation du produit brut des jeux, à réduire ses coûts de fonctionnement. Alors que le Produit Brut des Jeux de la Loterie Romande est passé en 10 ans de 354 à 398 millions par an (+12%), les coûts de fonctionnement ont été diminués de 5 millions pour s'établir à 104 millions par an (-5%). Dans le même temps, la Loterie Romande a lancé de nombreux jeux, développé le loto Euro Millions et ouvert la vente sur Internet et mobiles.

Immédiatement, cet impératif de gérer l'offre de jeux de manière concurrentielle et économique rappelle l'autre impératif, essentiel du point de vue des cantons et de la LJAr, à savoir « la protection des mineurs et de la population, notamment les mesures de prévention contre le jeu excessif ». Ainsi, la surveillance des mesures de modération du jeu, mais aussi la mise en œuvre et le monitoring des mesures de prévention seront à l'avenir explicitement placés sous la responsabilité la plus haute, celle de la conférence spécialisée des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CSJA). Il en va de même pour la lutte contre le jeu illégal et la criminalité.

La CRJA devra défendre la position romande dans le cadre de la conférence nationale CSJA. Pour ce faire, s'agissant du domaine de la protection des mineurs et de la population et la prévention contre le jeu excessif, elle le fera en concertation avec la conférence intercantonale compétente en matière d'affaires sanitaires (aujourd'hui la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales – CLASS). C'est aussi la CRJA qui pourra proposer aux parlements cantonaux des adaptations législatives, voire des évolutions de la CORJA, qui seraient rendues nécessaires par l'évolution de la pratique des jeux ou de la législation supérieure.

Article 3 Jeux de petite envergure

La LJAr définit les jeux de petite envergure comme suit : *les loteries, paris sportifs et tournois de poker qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne (petites loteries, paris sportifs locaux, petits tournois de poker)*. Cette catégorie de jeux présente donc par définition un caractère local, par opposition au caractère intercantonal des jeux de grande envergure. Il s'agit donc de préserver la capacité de chaque canton de tenir compte de ses réalités locales et de ses traditions. Pour cette raison cet article affirme l'ambition des cantons romands de coopérer activement et d'harmoniser leurs pratiques dans tous les domaines relatifs aux jeux de petite envergure, en particulier dans les domaines de la surveillance des jeux et de leurs exploitants, de la protection des mineurs et de la population et de la lutte contre la criminalité. Ce souhait a été appuyé fortement par la commission interparlementaire, qui a renforcé la formulation de la CORJA s'agissant de cette coordination intercantonale. En effet, la formulation initiale précisait parlait de se coordonner "autant que possible", anticipant d'éventuelles divergences régionales. Cette précision a été supprimée à la demande de la commission interparlementaire et impose donc une coordination et une harmonisation forte. Celle-ci sera prévue dans le cadre des lois cantonales d'application de la LJAr.

L'une des innovations de la LJAr est de légaliser les tournois de poker, sous certaines conditions, répondant en cela à la motion 08.3060 du Conseiller national Lukas Reimann, « Légaliser le jeu de poker dans les cercles privés ». En outre, la LJAr exonère les organisateurs de ces tournois de toute obligation d'affectation d'éventuels bénéfices. On ignore à ce jour quelles seront les exigences complémentaires que le Conseil fédéral fixera aux organisateurs de ce type de tournoi, puisque ces exigences feront l'objet d'ordonnances d'application, comme le prévoit l'article 36, al. 3 LJAr. Il est donc prématuré d'évaluer aujourd'hui l'évolution de ce secteur. Toutefois, la LJAr (art. 41, al. 1) conserve aux cantons la possibilité, pour tous les jeux de petite envergure (y compris le poker), de « prévoir des dispositions allant plus loin que celles du présent chapitre ou d'interdire certains jeux ».

A ce propos, l'article 3 al. 3 CORJA prévoit que les cantons « se concertent et se coordonnent lorsqu'ils envisagent de fixer des conditions plus restrictives que celles fixées » par la Confédération. La CRLJ (demain CRJA) entend donc surveiller étroitement l'évolution des jeux de poker, dont le potentiel addictif est connu. C'est pourquoi, au début 2019, la CRLJ a désigné dans chaque canton des représentant-es pour siéger dans un groupe intercantonal chargé de préparer le chantier législatif de rang cantonal. En particulier, ce groupe de travail a été chargé de proposer une approche cohérente des jeux de petite envergure entre les cantons romands, afin d'assurer un fonctionnement équitable de ce secteur et de faciliter la tâche de surveillance des autorités cantonales, conformément à l'ambition de l'article 3 CORJA. Le 23 septembre 2019, la CRLJ a adopté à l'unanimité la proposition législative de ce groupe de travail, qui a donc été transmise à chaque canton pour qu'elle puisse être soumise aux parlements cantonaux pour adoption.

Tout comme pour les jeux de grande envergure, l'organe chargé de cette coordination sera la CRJA, qui réunit les Conseillers d'Etat concernés par les jeux d'argent. Ils pourront coordonner leurs actions de terrain, mais aussi d'éventuelles initiatives de régulation, que ce soit via l'adaptation des législations cantonales ou via l'adaptation de la présente convention.

Article 3A Commission consultative sur le poker

Conformément aux attentes formulées par la commission interparlementaire, qui souhaitait qu'une attention soutenue soit portée à la protection de la population dans le domaine du poker, la présente convention propose de confier à la CRJA la compétence d'instituer une commission consultative destinée à appuyer les autorités chargées de l'autorisation et de la surveillance des jeux pour faire évoluer le cadre règlementaire en fonction des tendances observées dans le secteur du poker, d'établir des statistiques, de mettre en place des formations aux bonnes pratiques pour les exploitants et de conseiller les autorités de poursuite pénale dans la lutte contre le jeu illégal.

Cette commission n'entraînera aucune charge budgétaire. En effet, les personnes qui y siégeront seront soit envoyées par leur canton (pour des fonctionnaires chargés de la surveillance et de la prévention), soit directement intéressés par la question (exploitants et joueurs). La CRLJ se coordonnera avec la conférence chargée des questions sanitaires (aujourd'hui la CLASS) pour la désignation des membres représentant la prévention.

Il ne faut pas en effet négliger le fait que, avec la LJAr, la Suisse est devenu le premier pays du monde à légaliser les tournois de poker en dehors des maisons de jeu. La législation cantonale qui sera proposée doit donc faire l'objet d'une étude régulière quant à son adéquation avec les tendances du secteur. Une législation trop stricte pourrait empêcher l'émergence d'une scène légale de poker, dans laquelle les risques sont mieux maîtrisés, au profit d'une scène illégale échappant à tout contrôle. A l'inverse, une législation trop souple montrerait rapidement ses lacunes et devrait également être adaptée. La constitution de cette commission permet de réunir des compétences à l'échelle romande, afin d'étudier l'ensemble de l'espace géographique concerné, et de proposer des adaptations législatives ou règlementaires respectant l'ambition d'harmonisation fixée par la CORJA à son article 3.

Article 4 Désignation d'une exploitante exclusive des jeux de loterie et de paris sportifs de grande envergure

En application de l'article 23 al. 1 et 2 LJAr, le CJA fixe le nombre d'exploitants autorisés dans chaque région du pays, à savoir un exploitant par région (art. 49 al. 3 CJA). Elle autorise les cantons romands à désigner l'exploitant exclusif dans le cadre d'un concordat. C'est pourquoi la présente convention romande désigne formellement l'exploitant pour la Suisse romande, à savoir la Loterie Romande, qui pourra être mise au bénéfice de l'autorisation exclusive d'exploiter par l'autorité intercantonale

d'exécution. Il est en effet essentiel que la Suisse romande, si elle ne délivre pas techniquement l'autorisation exclusive d'exploiter (cette compétence relève de l'autorité intercantonale), puisse choisir souverainement l'exploitant qu'elle entend désigner. Confier cette responsabilité au niveau de la convention nationale reviendrait à accepter le risque qu'une majorité de cantons alémaniques impose à la Suisse romande un autre exploitant.

Article 5 Statuts de la Loterie Romande

Le Conseil d'administration de la Loterie Romande a conduit en janvier 2016 une réflexion portant sur l'analyse des structures envisageables au regard de la LJAr. Les conclusions de ce rapport relèvent que la forme la plus souhaitable reste celle de l'association. Ce type de structure permet, outre la pérennité par rapport à la forme actuelle, de garantir la poursuite de la stratégie de la Loterie Romande et de mettre en œuvre efficacement la LJAr.

Article 6 Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA)

L'article 6 institue formellement la CRJA, pour remplacer l'actuelle Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ), qui était instituée par la 9^{ème} convention relative à la Loterie Romande.

Il s'agit ici d'assurer l'existence d'un organe réunissant les Conseillers d'Etat chargés de la surveillance des jeux d'argent hors casinos, organe indispensable pour atteindre les objectifs décrits dans les articles 2, 3 et 4.

La composition et la nomination des membres de la CRJA ne diffère pas du système actuellement en vigueur.

L'innovation principale concerne l'extension de la compétence de cette conférence à l'ensemble du marché des jeux d'argent hors maisons de jeux, et non seulement aux loteries. Cette extension des compétences est rendue nécessaire par la LJAr, qui réunit les compétences liées à l'ensemble des jeux d'argent sous un même toit. A ce titre, le futur CJA remplacera également la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM), par la Conférence spécialisée des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CSJA).

Les compétences de la CRJA sont identiques à celles de la CRLJ, à ceci près que la mission de cette dernière, après avoir créé la Société de la Loterie de la Suisse romande en 1937, se limitait à « encourager la coordination de la législation et de la pratique administrative en matière de loteries, opérations analogues, paris et autres jeux d'argent ». Une mission qui sera désormais, s'agissant des jeux de grande envergure, renforcée car la future CRJA ne sera plus seulement chargée « d'encourager la coordination », mais bien de « définir la position globale » en la matière.

En revanche, la CRJA n'aura plus pour compétence de « préavisier les demandes d'autorisations de jeux de grandes loteries ou opérations analogues », car la LJAr (art. 21) attribue désormais à la seule « autorité intercantonale de surveillance et d'exécution », qui sera formellement constituée par le CJA, la compétence d'autoriser l'exploitation de jeux de grande envergure. Toutefois, ladite autorité intercantonale ne pourra délivrer d'autorisation que dans les limites fixées par les cantons selon l'article 23, à savoir le nombre maximal d'exploitants (alinéa 1) et le nom même de la société (alinéa 2). Le rôle de l'autorité intercantonale sera donc de délivrer l'autorisation d'exploiter et d'assurer la surveillance de son activité. Elle s'assurera notamment, dans le cas de la Loterie Romande, qu'elle remplit les conditions fixées par l'article 22 LJAr, conditions liées à la solidité financière, juridique et éthique de l'exploitant.

Afin de consolider et de défendre la position romande dans le cadre de la conférence nationale CSJA s'agissant du domaine de la protection des mineurs et de la population et la prévention contre le jeu excessif, la CRJA se concerte avec la conférence intercantonale compétente en matière d'affaires sanitaires (aujourd'hui la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales – CLASS). Après concertation de la conférence intercantonale compétente en matière d'affaires sociales, la CRJA décide de la position des cantons romands qui sera portée à la CSJA dans ce domaine.

La coordination politique et stratégique avec la Loterie Romande vise aussi à fournir à la CRJA des éléments de compréhension généraux sur le marché des jeux au sens large, y compris les tendances observées dans les jeux de petite envergure ou les nouvelles offres de jeux de casino en ligne autorisées par la LJAr. L'autorité politique doit en effet rester vigilante sur ces catégories de jeux, les premières dépendant en grande partie de la législation cantonale, les secondes présentant des potentiels de risques en matière de jeu excessif qui doivent encore être mieux appréhendés. C'est pourquoi l'alinéa 3 précise que la coordination politique avec la Loterie Romande, dès lors qu'elle touche aussi les éléments de prévention et de protection de la population contre le jeu excessif, doit se faire en concertation avec la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire. Celle-ci peut donc émettre des recommandations dont la CRJA devra tenir compte avec une attention particulière.

L'article 64 du CJA définit et met en œuvre la part « prévention » de la redevance annuelle pour l'octroi de droits exclusifs à la Loterie Romande. Cette part s'élève à 0,5 % du produit brut des jeux annuels des loteries et paris sportifs opérés par la LoRo, soit environ 1,9 millions de francs par an. La CORJA prévoit la délégation de l'utilisation de la totalité de ce montant à la conférence intercantonale compétente en matière d'affaires sanitaires (actuellement la CLASS) qui en détermine et contrôle toutes les modalités d'utilisation. Un rapport annuel de l'utilisation de cette taxe est adressé à la CRJA.

Afin de consolider et de défendre la position romande dans le cadre de la conférence nationale CSJA s'agissant de la part des bénéfices à distribuer de la Loterie Romande qui est attribuée à la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES), la CRJA adopte tous les quatre ans la position qu'elle défendra à ce sujet.

Article 7 Organisation

Cet article règle les questions d'organisation de la CRJA en fixant le nombre minimal de réunions. Il ne prévoit pas de budget pour le fonctionnement de cette conférence, chaque canton prenant à sa charge les frais générés par l'activité de son représentant.

Comme aujourd'hui, les coûts du secrétariat sont assumés par le canton siège de la Société de Loterie de la Suisse romande, à savoir le canton de Vaud.

Article 8 Organes de répartition

L'art. 125 LJAr impose aux cantons d'affecter l'intégralité des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif. Selon l'art. 127 LJAr, il appartient aux cantons de légiférer sur la procédure et les organes chargés de la répartition des fonds, ainsi que sur les critères que ces organes sont tenus de respecter pour l'attribution des contributions.

Dans le respect des organisations cantonales existantes, les cantons romands ont choisi de réglementer ces différentes questions, à un niveau intercantonal. La CORJA prévoit ainsi la création d'un minimum de deux organes de répartition dans chaque canton (un pour le sport, l'autre pour les autres domaines de l'utilité publique) et règle la procédure et les critères d'octroi des contributions. Dans son message, le Conseil fédéral explique que « l'exigence de la forme légale (art. 124, al. 1 du projet du

Conseil fédéral) vise à faire en sorte que les cantons règlent la procédure et les critères d'attribution dans une loi au sens matériel, autrement dit sous forme de règle de droit contenue par exemple dans une loi, une ordonnance ou un décret. »

Dans la plupart des cantons alémaniques, c'est aujourd'hui encore le gouvernement cantonal lui-même qui est chargé directement de l'octroi des contributions. En Suisse romande, depuis de nombreuses années, les cantons ont à l'inverse fait le choix de confier cette responsabilité à une instance indépendante, les « organes de répartition », dont les décisions doivent ou non être ratifiées par le gouvernement. Seul le canton de Vaud a fait le choix d'instances prenant leurs décisions de manière totalement autonome. Dans les cinq autres cantons, les organes de répartition délivrent des préavis, qui sont formellement approuvés par le Conseil d'Etat. Dans certains cantons, une partie des bénéfices à distribuer, qui ne doit pas en constituer la part la plus importante et qui est limitée à un plafond de 30% du bénéfice à répartir dans le canton, peut être gérée directement par le Conseil d'Etat ou par un service de l'Etat. Cette pratique peut se poursuivre en sus des parts gérées directement par les organes de distribution, cela dans le respect de la LJAr et des dispositions de la présente convention. La convention précise toutefois que, ce cas échéant, le Conseil d'Etat ou le service chargé de la redistribution serait soumis aux mêmes règles que les organes de répartition, notamment l'article 126 LJAr précisant que "Les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs n'entrent pas dans le compte d'Etat des cantons. Ils sont gérés séparément", et les critères et modalités définis par la présente convention. Autrement dit, dans le cas d'espèce, le Conseil d'Etat ou le service concerné fonctionnerait de facto comme un troisième organe de répartition.

	Sport	Base légale	Autres domaines	Base légale
Vaud	Fondation du sport vaudois	Règlement sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R. RepLo) (935.53.2), du 18 novembre 2009	Fondation d'aide sociale et culturelle	Règlement sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R. RepLo) (935.53.2), du 18 novembre 2009
Fribourg	Commission cantonale LoRo-Sport	L'ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande revenant au canton de Fribourg pour le domaine du sport (463.11), du 29 juin 2010	Commission cantonale fribourgeoise de la Loterie Romande	Le règlement concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande revenant au canton de Fribourg (958.31), du 27 novembre 1989
Valais	Fonds du sport et commission du fonds du sport	Règlement sur le Fonds du sport du 26 mars 2014 (RFdS) (935.700)	Délégation valaisanne à la Loterie Romande	Ordonnance concernant l'attribution des bénéfices résultant des loteries, du 4 juillet 2001 (935.505)
Neuchâtel	Fonds des sports et commission de répartition de la part des bénéfices de la Loterie Romande en faveur du sport	Arrêté concernant la répartition de la part des bénéfices de la Loterie Romande en faveur du sport (ARLoS) (933.516)	Commission neuchâteloise de répartition du bénéfice de la Loterie Romande	Loi sur la police du commerce du 18 février 2014 (LPCom) (941.01)
Genève	Fonds d'aide au sport et commission cantonale d'aide au sport	Loi sur le sport (C 1 50), du 14 mars 2014; Règlement sur l'aide au sport (I 3 15.09) du 3 novembre 2010	Organe genevois de répartition des bénéfices de la Loterie Romande	Règlement relatif à la répartition des bénéfices de la Loterie Romande (I 3 15.05), du 23 novembre 2009
Jura	Fonds du sport et commission consultative du sport	Loi visant à encourager les activités physiques et le sport (415.1), du 17 novembre 2010; Ordonnance portant exécution de la loi visant à encourager les activités physiques et le sport (415.11), du 18 décembre 2012.	Délégation jurassienne à la Loterie Romande	Règlement concernant la répartition du bénéfice de la Loterie de la Suisse romande (935.516), du 7 avril 1988

La LJAr ne remet pas en question l'organisation selon laquelle les décisions des organes peuvent faire l'objet de confirmation par le Conseil d'Etat, comme le précise le Message du Conseil fédéral: « Avec l'art. 124 (devenu 127 dans la loi votée, *ndr.*), al. 1, let. a, les cantons pourront conserver leurs

pratiques actuelles. Conformément au principe d'autonomie organisationnelle des cantons, ceux-ci seront donc libres de choisir l'organe chargé de l'octroi des contributions ». C'est ainsi que la présente convention n'exige aucune modification de l'organisation actuelle ou du statut des organes cantonaux, dont l'existence était déjà postulée par l'actuelle 9^{ème} convention relative à la Loterie Romande. En revanche, la formulation de cet article 8 répond à l'exigence fédérale de constituer ces organes par une loi au sens matériel, à savoir la CORJA et les lois cantonales d'adhésion, chaque canton restant libre de compléter les dispositions de cette convention dans sa législation cantonale. Les cantons doivent en outre formellement désigner ces organes ou services en charge et fixer les règles de leur surveillance, qui resteront de rang cantonal (alinéa 2).

La CORJA (art. 126) prévoit également que les bénéfices des loteries et paris sportifs n'entrent pas dans le compte d'Etat des cantons. Ces bénéfices résultant totalement de l'activité commerciale d'un tiers, en l'occurrence la Loterie Romande, et en aucun cas de la perception d'impôts, de taxes ou d'émoluments, les bénéficiaires des contributions resteront exonérés des contraintes s'appliquant par ailleurs aux entités subventionnées, notamment en matière de contrats de prestations ou de marchés publics. Ces dispositions sont conformes à la pratique actuelle des cantons romands.

C'est ainsi que la présente CORJA confirme l'existence, dans chaque canton, d'un minimum de deux organes distincts pour traiter de l'aide au sport, respectivement de l'aide aux autres domaines de l'utilité publique. Elle préserve l'autonomie cantonale et ne suppose aucune modification du droit cantonal sur ces points précis (alinéa 1).

S'agissant du sport handicap, ce domaine pourra faire l'objet de doubles soutiens, comme cela a été le cas jusqu'ici. Certains projets dans ce domaine pourront ainsi bénéficier d'un soutien des organes chargés du soutien au sport, auquel peut s'ajouter un soutien des autres organes au titre de leur dimension sociale particulière.

Deux innovations toutefois : le présent article exige que les organes de répartition se dotent d'un règlement interne (alinéa 3), d'une part, et d'autre part qu'ils soient soumis à une révision externe des comptes qui peut être menée par le service du contrôle des finances de chaque canton (alinéa 4). La première exigence est liée au fait que, tant sur le plan des modalités que sur celui des critères d'attribution, chaque organe de répartition sera forcément amené à revoir régulièrement ses pratiques pour les adapter à son environnement. Ces pratiques et usages devront être formalisés dans un règlement interne, afin d'assurer la transparence (article 127, al. 1, let. b, et 128, al. 1) et les exigences d'égalité de traitement (article 127, al. 3) que pose la LJAr. Quant à l'exigence d'une révision externe et de l'application d'une norme comptable reconnue, elle relève, du point de vue des gouvernements cantonaux, du simple bon sens s'agissant d'entités chargées de gérer, chaque année, un total de plus de 200 millions de francs sur le plan romand.

La CORJA permet en outre à chaque canton, en plus des deux organes de répartition, d'attribuer jusqu'à 30% du bénéfice directement par décision du Conseil d'Etat ou d'un service de l'administration cantonale. Cette disposition a été amplement débattue au sein de la commission interparlementaire qui a émis de sérieux doutes à son propos. Elle a toutefois admis de laisser cette marge de manœuvre à chaque canton, mais en précisant que ces 30% devront impérativement être répartis dans un cadre conforme à la CORJA (modalités et critères définis aux articles 17 et ss.) et au droit fédéral, ce qui exclut l'affectation de ces sommes à des tâches incombant aux pouvoirs publics ou à compenser durablement des baisses de subventions.

Enfin, à la demande de la commission interparlementaire, il est précisé dans cet article que la part du bénéfice que chaque canton attribue au domaine du sport, respectivement aux autres domaines, doit être fixée dans les statuts de la Loterie Romande, ce qui était la pratique actuelle. Cette exigence répond à la préoccupation légitime de maintenir les équilibres intercantonaux et d'éviter des pratiques trop disparates d'un canton à l'autre, qui pourraient nuire considérablement aux principes de solidarité qui régissent ce domaine en Suisse romande, en particulier au sein des conférences intercantionales de répartition.

Article 9 Composition des organes de répartition

Cet article précise que le Conseil d'Etat de chaque canton désigne les membres et la présidence de ces organes de répartition « en fonction de leur connaissance des domaines traités ». Ce critère vise à assurer à la fois la qualité du traitement des demandes de contribution, et l'indépendance des organes de répartition. Il correspond par ailleurs à la pratique actuelle.

Article 10 Secret de fonction

Les membres des organes de répartition sont amenés, au cours de leurs délibérations, à accéder à des données cruciales relatives aux requérants, individus ou organisations. Il s'agit de données personnelles dont la publication pourrait représenter une atteinte à la personnalité au sens du code civil. L'article 10 soumet donc les membres des organes de répartition aux règles du secret de fonction, conformément aux dispositions du code pénal. Il désigne le Conseil d'Etat comme autorité permettant la levée de ce secret de fonction, sous réserve de dispositions légales cantonales différentes. Enfin, il étend ces obligations à toute personne externe à ces organes pouvant participer à leurs travaux, que ce soient des experts sollicités pour contribuer à se forger un avis sur une demande de contribution, ou le personnel des secrétariats des organes de répartition.

Article 11 Récusation

Les membres des organes de répartition doivent veiller, comme c'est le cas aujourd'hui, à se récuser lorsque leur impartialité peut être mise en cause légitimement. Les lois cantonales sur les procédures administratives fixant, dans chaque canton, des règles spécifiques dans ce domaine, la présente CORJA renvoie à ces règles tout en rappelant les principes élémentaires de récusation, à savoir lorsqu'un-e membre d'organe de répartition est directement concerné par un projet, ou indirectement en raison de liens familiaux avec une ou un porteur de projet.

Ce principe ne fixe pas une délimitation précise du lien familial (jusqu'à quel degré de parenté la règle doit s'appliquer) ni ne se limite aux liens familiaux (des liens d'amitié ou d'autres liens peuvent eux aussi remettre en cause l'impartialité des personnes concernées). Le principe fondant la nécessité d'une récusation est bien celui de la « possibilité que l'impartialité soit mise en cause », ce qui peut s'appliquer aussi, cas échéant, dans des situations de conflit de loyauté si le membre déploie une activité professionnelle ou bénévole au profit d'une entité en concurrence de fait avec le demandeur, voire dans des situations d'inimitié ou de litige avec un porteur de projet. L'al. 2 renvoie aux réglementations cantonales pour le surplus, et notamment les questions d'interprétation.

Article 12 Gestion des fonds

Les fonds issus des bénéfices de la Loterie Romande doivent, conformément à l'article 126 LJAr, être tenus indépendamment des comptes d'Etat des cantons. Il appartient donc aux organes de répartition de veiller à la gestion desdits fonds, sous réserve bien évidemment des organes de surveillance. Les revenus de ces fonds étant issus de l'activité commerciale, forcément aléatoire, de la Loterie Romande et ne bénéficiant d'aucune garantie de stabilité, les organes de répartition doivent donc s'assurer que les fonds ne se trouvent jamais à découvert. Cela suppose donc non seulement l'établissement de comptes, mais aussi une planification de trésorerie à long terme permettant d'assurer la couverture permanente des frais de fonctionnement, d'une part, et d'autre part des contributions accordées.

En revanche, cette règle ne doit pas conduire les fonds à thésauriser inutilement leurs ressources, ce qui constituerait une forme d'irrespect du principe constitutionnel qui veut que les revenus issus des

jeux d'argent soient consacrés à l'utilité publique. C'est ainsi que, conformément aux recommandations de la conférence spécialisée des membres de gouvernement concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM), les organes de répartition doivent veiller à ce que leurs liquidités librement disponibles ne dépassent pas l'équivalent de deux exercices consécutifs. L'ensemble des organes de répartition romands respectent d'ores et déjà pleinement cette recommandation de la CDCM.

Article 13 Information du public

Même si les sommes distribuées par les organes de répartition ne proviennent pas d'argent public, mais bien de l'activité commerciale de la Loterie Romande, les organes de répartition doivent appliquer des règles exigeantes en matière d'information au public.

C'est pourquoi la présente CORJA exige que les organes de répartition publient non seulement les critères et les modalités qui régissent leurs décisions, mais aussi la liste de tous les bénéficiaires des contributions allouées ainsi que des montants correspondants, la nature des projets soutenus, ainsi que les états financiers synthétiques du fonds. Cette disposition reprend donc les exigences de l'article 128 LJAr.

Cette transparence est essentielle dès lors que, à l'inverse, les délibérations des organes de répartition ne sont pas publiques, ceci afin de préserver évidemment la confidentialité des données des requérants que protège l'article 10 sur le secret de fonction. De même, les décisions négatives (refus de contribution) ne peuvent être rendues publiques, au risque de porter préjudice aux requérants concernés. Un refus peut en effet être fondé sur l'analyse que le projet ne présente pas de caractère d'utilité publique suffisant, ou qu'il ne présente pas les garanties suffisantes de pérennité. Dans d'autres cas, ce refus peut se fonder sur des problématiques plus graves révélées par l'analyse du dossier du requérant. Dans un cas comme dans l'autre, la publication du refus serait de nature à nuire de manière significative au requérant, ce qui serait constitutif d'une atteinte à la personnalité.

Article 14 CPOR et CPORS

La nouvelle loi sur les jeux d'argent, à son article 127, al. 5, précise que les cantons peuvent affecter une part des bénéfices nets à des buts d'utilité publique intercantonaux et nationaux. Si la loi fédérale autorise aussi des buts internationaux, la présente convention les exclut. En effet, seuls les cantons alémaniques affectaient jusqu'ici des contributions de leurs fonds de loterie pour des projets liés à de l'aide humanitaire ou de l'aide au développement, voire de la promotion économique à l'étranger. Dans les cantons romands, la règle a toujours été que ces buts devaient être financés par les ressources de l'Etat, car répondant à une politique déterminée. Cela a surtout permis de respecter le principe selon lequel l'argent perdu en Suisse par les joueurs devait leur revenir via l'affectation des bénéfices à l'utilité publique dans notre pays.

En Suisse romande, les projets qui concernent au moins quatre cantons sont examinés par la Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition (CPOR), qui réunit tous les présidences des organes de répartition des six cantons. Cette conférence statue sur le caractère intercantonal des projets et procède aux arbitrages qui sont ensuite soumis pour approbation à chaque organe cantonal. La totalité des attributions intercantionales ne peut excéder 10 % des sommes totales mises à disposition des organes cantonaux. Exceptionnellement, cette proportion peut atteindre 12 %. Toutefois, pour que le plafond de 10 % soit relevé à 12 %, il est indispensable d'obtenir l'accord préalable de l'ensemble des organes de répartition (art. 15 al. 6).

Cette pratique est à ce jour matérialisée dans les « conditions-cadre concernant la répartition des bénéfices de la Loterie Romande par les organes cantonaux ». La présente CORJA se propose de donner rang législatif à ces règles en les reprenant intégralement, et en les appliquant également au

domaine du Sport. La CORJA institue donc formellement la CPOR, déjà active depuis plusieurs décennies, et crée simultanément la Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition du sport (CPORS).

Ces conférences ont pour tâches de veiller à l'harmonisation des pratiques des organes cantonaux par l'adoption de conditions-cadre, de statuer sur le caractère intercantonal des demandes qui leur sont présentées (à défaut, elles peuvent les renvoyer aux organes cantonaux), et de formuler des propositions d'attribution aux organes cantonaux.

Article 15 Attributions romandes

Le présent article définit les principes sur lesquels la CPOR et la CPORS devront déterminer si un projet possède bien un caractère intercantonal ou national. Il contraint également ces organes à tenir compte des décisions prises par les organes compétentes en Suisse alémanique et au Tessin s'agissant de projets nationaux (par exemple, les fêtes fédérales de lutte). Cela n'oblige pas lesdites Conférences à prendre des décisions calquées sur celles des organes alémaniques ou tessinois, mais à les prendre en considération dans leurs délibérations.

Enfin, cet article exclut des contributions versées à des entités établies hors du territoire suisse, autant pour assurer que l'argent perdu au jeu par les habitants de ce pays leur revienne, conformément aux principes établis par la législation fédérale, que pour faciliter le suivi des projets et leur contrôle a posteriori.

L'article précise en outre que les propositions de ces Conférences doivent être approuvées par les organes cantonaux. Ceux-ci sont souverains pour accepter ou refuser les propositions d'attribution. Chaque organe cantonal dispose donc d'un droit de veto. Ces décisions sont prises souverainement par les organes de répartition, sans validation par les gouvernements cantonaux.

L'ensemble de ces dispositions correspondent déjà à la pratique de la CPOR en Suisse romande depuis de nombreuses années.

Article 16 Répartition du bénéfice de la Loterie Romande

L'article 16 reprend les principes actuellement fixés dans les statuts de la Société de Loterie de la Suisse romande pour la répartition du bénéfice entre les cantons.

Le bénéfice annuel de la Loterie Romande est réparti pour une part au *pro rata* de la population de chaque canton. La seconde part du bénéfice est répartie en fonction du produit brut des jeux (PBJ) dans chaque canton. En effet, on sait que le produit brut des jeux par habitant diffère de manière significative d'un canton à l'autre. Cela peut provenir de multiples raisons, clairement identifiées dans certains cantons (le canton de Fribourg est le seul en Suisse romande à autoriser l'exploitation « d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse » en dehors des casinos, ce qui érode évidemment le PBJ de la Loterie Romande. D'autre part et dans le même canton de Fribourg, de nombreux joueurs pendulaires dans les cantons de Berne (dans la zone de Swisslos) ou de Vaud jouent sur leur lieu de travail. Enfin, à Genève, la Loterie Romande pâtit de la proximité de la France, où les gains des loteries sont entièrement défiscalisés, ce qui y attire certains joueurs réguliers), moins clairement ailleurs.

La présente convention propose donc de maintenir le principe de cette mode de répartition, qui tient compte à la fois de la contribution réelle de chaque canton comme bassin de jeu au bénéfice de la Loterie Romande, et de sa population comme expression du besoin en terme d'utilité publique.

Dans une version initiale, le projet de CORJA confiait à la CRJA la mission d'examiner tous les quatre ans la part du bénéfice qui doit être répartie selon chacun des deux critères. L'examen

quadriennal effectué par les Conseillers d'Etat membres de la CRJA devait permettre de faire varier la part répartie selon chacun des deux critères en tenant compte de l'évolution de la population de chacun des cantons ainsi que de l'évolution du PBJ.) . Ce point a été longuement débattu au sein de la commission interparlementaire, suite à des propositions de diverses délégations cantonales. A l'issue de ces débats, la commission interparlementaire a adopté à l'unanimité le principe que cette clé de répartition ne devait pas être modifiée tous les quatre ans, mais bien ancrée définitivement dans la CORJA. Une modification de la clé de répartition serait donc impossible sans l'accord de chaque parlement cantonal.

C'est pourquoi la commission interparlementaire a choisi de maintenir la clé de répartition actuelle, à savoir 50 % du bénéfice à répartir le sera en fonction de la population de chaque canton et 50 % en fonction du PBJ.

Article 17 Attribution à l'utilité publique

La LJAr exige que les bénéfices des jeux de grande loterie soient affectés à l'utilité publique, « notamment dans les domaines culturel, social et sportif » (article 125). Elle prévoit en outre que les cantons légifèrent sur la procédure et les critères de répartition (article 127). Le même article de la loi fédérale indique qu'une contribution ne peut être octroyée que si le requérant démontre de manière satisfaisante que ces critères sont respectés. Il ajoute que le droit fédéral ne crée pas de droit à une contribution, celle-ci demeurant la responsabilité première des organes et entités chargées de la répartition (ci-dessous « organes »). Ces organes doivent toutefois veiller « à assurer autant que possible une égalité de traitement entre les demandes ».

L'article 17 précise les champs d'action de l'utilité publique dans lesquels les bénéfices des jeux de grande envergure peuvent être affectés. Si la LJAr indique « notamment les domaines culturel, social et sportif », le présent article 17 explicite de manière plus détaillée les domaines pouvant bénéficier de soutiens. Il reprend à l'identique la formulation actuelle des « conditions-cadres romandes » et correspond à la pratique actuelle.

Selon le rapport annuel de la Loterie Romande, les organes cantonaux (hors sport) ont redistribué en 2015 quelque 135 millions de francs, en faveur de la culture (47%), de l'action sociale (14%), de la santé et du handicap (11%), de la jeunesse et de l'éducation (9%), de la conservation du patrimoine (9%), de la promotion, tourisme et développement (6%), de la formation et recherche (2%) et de l'environnement (1%). Ces proportions sont relativement stables au niveau romand, mais peuvent varier de manière plus significative d'une année à l'autre à l'échelon d'un canton, selon l'importance de certains projets ponctuels. De même, les proportions peuvent varier aussi d'un canton à l'autre, en fonction des besoins spécifiques de chaque canton et des autres sources de financement que peuvent y espérer les projets.

Cette diversité doit absolument pouvoir être préservée, ce d'autant plus que les fonds de loterie soutiennent des projets ponctuels (et non des aides au fonctionnement), raison pour laquelle la présente CORJA, tout en précisant les champs d'action possibles, ne fixe pas de plafonds ou de seuils par domaine.

S'agissant du domaine « promotion, tourisme et développement », la CORJA précise que les contributions ne sont envisageables que pour des activités « de nature culturelle, éducative ou promotionnelle », ce qui exclut toute activité commerciale ou lucrative, mais permet à l'inverse des projets tels que des parcours pédagogiques dans un vignoble, des restaurations de cheminements pédestres, etc.

Afin de ne pas restreindre le champ d'action futur des organes de répartition, la CORJA indique que cette liste de domaines d'activité n'est pas exhaustive, ce qui préserve une capacité d'action à d'autres domaines spécifiques, non prévus à ce jour.

L'alinéa 2 fixe toutefois des limites impératives à cette liberté d'action. C'est ainsi que les organes de répartition ne pourront accorder de contribution qu'à des projets qui contribuent au bien commun, ne poursuivent pas de but lucratif et ne présentent pas un caractère politique ou confessionnel prépondérant. Dans cette formulation, l'épithète « prépondérant » a toute son importance et il invite les organes de répartition à déterminer, au cas par cas, la qualité intrinsèque des projets. Pour exemple, les organes de répartition ne peuvent financer la construction ou la rénovation d'un lieu de culte, ce qui entrerait dans la définition de projet à caractère confessionnel prépondérant. Toutefois, ils interviennent couramment, et de manière significative, pour soutenir des restaurations ayant un caractère patrimonial prépondérant, comme ce fut le cas pour l'Abbaye de Saint-Maurice et sa salle du Trésor, pour la restauration du Couvent des Cordeliers (Fribourg), pour celle du Temple de la Fusterie ou des coupoles de l'Eglise orthodoxe (Genève).

L'alinéa 3, repris lui aussi des conditions-cadres romandes actuellement en vigueur, approfondit les dispositions de la LJAr. Celle-ci exclut, comme le faisait l'ancienne loi sur les loteries et paris professionnels, l'utilisation des bénéfices des loteries pour financer des tâches relevant d'obligations légales (article 125) incombant aux pouvoirs publics. Elle précise en outre que « les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs n'entrent pas dans le compte d'Etat des cantons. Ils sont gérés séparément. »

Ces dispositions marquent la volonté forte du législateur d'opérer une distinction suffisante entre d'un côté les fonds et les organes chargés de procéder à l'examen des demandes, et de l'autre les autorités politiques. A ce propos, le parlement fédéral avait constaté, dans certains cantons alémaniques, qu'une partie non négligeable des bénéfices de Swisslos étaient affectés directement à des services de l'Etat pour l'accomplissement de leurs missions, dans certains cas pour permettre d'opérer des coupes budgétaires dans certaines subventions, en les compensant par les ressources des fonds de loterie. Il en résulte une confusion sur la définition même des fonds de loterie, qui ne sont pas alimentés par de l'argent public (ni par l'impôt, ni par des ressources autres de l'Etat), mais par une activité commerciale d'utilité publique. Autrement dit, les fonds de loterie sont alimentés par l'argent du public, mais pas par de l'argent public.

Cette confusion n'a heureusement pas cours en Suisse romande. L'alinéa 3 indique ainsi clairement que l'autorité politique ne peut pas s'appuyer sur les fonds de loterie pour compenser ses désengagements. La réciproque est vraie également : les organes de répartition ne peuvent s'ériger en contre-pouvoir à une décision budgétaire de l'autorité politique.

Toutefois, la formulation prévue permet aux organes de répartition, en toute indépendance, de pallier une situation urgente et ponctuelle liée à un désengagement d'une autorité politique. Ce désengagement ne peut en aucun cas concerner une obligation légale de droit public, exclue par l'article 125, al. 3 LJAr, mais peut être envisagé à titre exceptionnel lorsqu'une aide financière publique doit être réduite ou supprimée. Le « coup de pouce » ainsi accordé à une entité pour lui permettre de se restructurer ou de pallier ponctuellement une baisse de ressources, ne peut être accordé durablement. En effet, dans le cas contraire, les organes de répartition se trouveraient dans la situation de contrer des décisions budgétaires, ce qui constituerait à l'évidence un moyen de contourner des décisions démocratiques et ne pourrait donc pas être admis.

Enfin, l'alinéa 4 précise le caractère de territorialité des contributions accordées, selon le principe qui veut que l'argent du jeu doit revenir au bassin de population qui l'a perdu. Toutefois, la formulation prévue n'exclut pas des soutiens à des projets se déroulant dans d'autres cantons, voire dans d'autres pays, mais à condition que ces projets profitent directement à la population des cantons romands. C'est notamment le cas lorsque des fonds de loterie romands contribuent à des aménagements ou à de la signalétique en français dans des sites suisses importants (comme le Musée de Ballenberg), ou à la participation d'artistes romands à des événements importants en Suisse alémanique. C'est aussi le cas, pour des projets se déroulant à l'étranger, lorsqu'il s'agit de colonies de vacances, de projets de réinsertion de jeunes en difficulté (notamment via la participation à des projets d'aide au

développement), ou encore la participation de sportifs à des événements majeurs au niveau européen ou mondial.

Article 18 Bénéficiaires

Le présent article traite des bénéficiaires des contributions des fonds de loterie. L'alinéa 1 pose le principe général, à savoir qu'il doit s'agir d'organisations dotées de la personnalité juridique et ne poursuivant pas de but lucratif.

Le code civil suisse (article 52) définit les conditions d'acquisition de la personnalité juridique, à savoir l'inscription au registre du commerce, dont sont dispensées les corporations et les établissements de droit public, ainsi que les associations qui n'ont pas un but économique. Cela signifie concrètement que toute organisation (association, fondation, corporation ou établissement privé ou public) peut adresser une demande de soutien pour un projet spécifique, à condition qu'elle ne poursuive pas de but lucratif. A contrario, les organes de répartition pourront refuser l'entrée en matière à tout projet qui serait porté par une personne individuelle ou par une entité à but lucratif.

L'alinéa 2 permet deux catégories d'exceptions. La première concerne des demandes émanant de personnes physiques, en particulier dans le domaine du sport puisque les fonds d'aide au sport soutiennent régulièrement les activités de certains sportifs. On l'observe aussi fréquemment pour des sportifs dans le domaine du handicap. Les projets doivent toutefois « contribuer au bien commun », comme l'indique l'article 17, ce qui peut s'appliquer à des projets individuels ayant un rayonnement particulier. Les organes de répartition considèrent ainsi, par exemple, que la participation d'une personne handicapée à un événement majeur au plan international contribue à promouvoir l'activité physique et sportive des personnes en situation de handicap, et à valoriser leur participation dans la société.

Seconde catégorie d'exceptions, les organes de répartition peuvent examiner des demandes émanant d'entités à but lucratif, si elles portent sur des projets dépourvus d'un tel but. C'est ainsi que fonctionnent couramment les organes de répartition pour traiter des demandes relatives à l'édition de livres à portée historiographique, scientifique ou patrimoniale. Dans ce cas, si le soutien est accordé à une société anonyme (l'éditeur), la décision peut être assortie de conditions et charges visant à garantir que les fonds ne contribuent pas à la réalisation d'un projet à but lucratif. C'est ainsi que, dans certains cantons, les organes indiquent qu'une telle contribution devra être remboursée si, dans un délai raisonnable après sa publication, les ventes de l'ouvrage ont permis de dégager un bénéfice.

Article 19 Obligations imposées aux bénéficiaires

Le présent article traite des obligations imposées aux bénéficiaires. L'alinéa 1 fixe que les contributions ne peuvent être affectées qu'au projet prévu dans le cadre de la requête et aux conditions qui ont accompagné la décision.

Il est ainsi évident qu'une association qui recevrait plusieurs dizaines de milliers de francs pour réaliser un spectacle théâtral programmé sur plusieurs semaines dans une grande salle de spectacle, ne peut prendre la liberté d'affecter finalement cette contribution à un spectacle minimaliste dans une configuration totalement différente. Il en va de même pour une entité active dans le domaine du handicap, de la santé, de la protection de l'environnement qui percevrait un soutien pour un projet spécifique : elle ne peut évidemment pas renoncer à réaliser ce projet et affecter les ressources à son fonctionnement propre.

Les conditions évoquées dans ce premier alinéa constituent par ailleurs un élément important du dispositif. En aucun cas, il s'agit pour les organes de répartition d'exiger des prestations spécifiques ni des contre-prestations de la part des bénéficiaires. Par contre, les organes devant souvent statuer avant

que les projets soient véritablement aboutis, ils peuvent émettre certaines conditions visant à garantir le respect des exigences prévues par la législation fédérale, la présente convention ou les réglementations cantonales. Ainsi par exemple, l'alinéa 3 de cet article précise-t-il que les contributions octroyées par les organes de répartition ne peuvent en principe pas constituer à elles seules le financement d'un projet. Or, il arrive fréquemment que les organes de répartition soient les premiers mécènes à se prononcer sur un projet. Ainsi, plutôt que de rendre une décision négative, les organes préfèrent accorder une partie du financement nécessaire à la réalisation du projet, à condition que le bénéficiaire parvienne à trouver le solde auprès d'autres entités. De la même manière, il arrive très fréquemment que les organes soient sollicités pour contribuer à des constructions ou à des rénovations de bâtiments. Ils conditionnent donc le versement de la contribution accordée au fait que le bénéficiaire obtienne bien les autorisations de construire nécessaires.

L'alinéa 2 rappelle l'obligation faite aux bénéficiaires de justifier l'utilisation des contributions accordées auprès des organes de répartition, afin que ceux-ci puissent exercer la vérification de la bonne affectation des fonds. Les bénéficiaires doivent fournir spontanément les pièces justificatives conformément aux règles fixées par les organes cantonaux. Ces pièces sont en principe les comptes annuels du bénéficiaire, le décompte définitif du projet, un rapport d'activité, des illustrations ou tout document permettant d'attester la réalisation effective du projet. En l'absence de présentation spontanée desdits justificatifs, les organes de répartition ont pour responsabilité de les solliciter auprès des bénéficiaires afin d'assumer leur mission de contrôle.

L'alinéa 3 ajoute quelques critères supplémentaires qui devraient conduire les organes de répartition à refuser l'entrée en matière pour des contributions. Contrairement aux règles impératives prévues aux articles 17 et 18, la formulation de la CORJA laisse une marge d'appréciation aux organes pour, de manière exceptionnelle, accepter malgré tout de traiter des demandes ne respectant pas ces exigences.

Ainsi, les contributions ne peuvent en principe pas servir à garantir un déficit (financement a posteriori) ou à assurer la charge de fonctionnement ordinaire du requérant. Cette règle doit être appliquée avec souplesse, car il arrive que des projets à l'utilité publique indiscutable nécessitent un financement a posteriori, en raison d'impondérables survenus durant la réalisation du projet, ou parce qu'ils revêtent un caractère d'urgence ne permettant pas d'attendre la décision définitive d'un organe de répartition (dans plusieurs cantons, ceux-ci siègent une fois par trimestre).

La même souplesse est requise dans la compréhension de ce que peuvent être des frais de fonctionnement ordinaires. En effet, s'agissant par exemple d'une troupe de théâtre, la réalisation de sa saison constitue à l'évidence sa principale charge de fonctionnement. De même, dans d'autres cas, un organe de répartition peut être sollicité par une organisation ayant perdu une source importante de financement (un mécène qui se détourne, une activité de vente qui se tarit). L'organe peut ainsi être amené à accepter de financer de manière transitoire les activités courantes de l'organisation, afin de lui permettre de se réorganiser ou de trouver d'autres ressources récurrentes.

De la même manière, il ne peut en principe pas être accordé de contribution à des organisations qui redistribuent une part prépondérante de l'aide sollicitée à des tiers. C'est ainsi que les fonds de loterie ne financent pas l'organisation de soirées de gala destinées à récolter des fonds pour un projet spécifique, mais pourront à l'inverse apporter une contribution directe audit projet. Toutefois là aussi, la règle doit pouvoir souffrir des exceptions, en particulier lorsque l'entité bénéficiaire est chargée de soutenir des domaines spécifiques en lieu et place des fonds de loterie, comme c'est le cas pour l'aide au cinéma (Cinéforum) ou le soutien financier aux tournées dans le domaine du théâtre ou de la danse (Corodis), ou lorsqu'il s'agit d'organisation faitières, en particulier dans le domaine du sport, reversant les fonds à des associations locales.

Enfin, les contributions ne peuvent en principe constituer à elles seules le financement total d'un projet, ceci pour respecter le principe selon lequel les aides accordées par les fonds de loterie sont toujours subsidiaires, et éviter que les organes de répartition ne s'érigent en acteurs culturels ou politiques, en concurrence avec les autorités concernées. Là aussi, la formulation « en principe » doit

permettre une application souple, notamment dans les cas où le projet pour lequel une aide est sollicitée s'avère accessoire par rapport aux activités courantes de l'organisation bénéficiaire (remplacement de matériel de bureau, publication d'une brochure, etc.), ou dans les situations, fréquentes, où des projets sont scindés en plusieurs parties pour permettre la participation de plusieurs acteurs, comme lorsqu'un mécène offre à une organisation de nouveaux locaux, et que l'organisation sollicite ensuite un fonds de loterie pour financer le déménagement ou certains coûts d'aménagement spécifiques.

Article 20 Dépôt des demandes de contribution

Le principe de territorialité veut que les requérants adressent leur demande à l'organe de répartition du canton où l'activité se déroulera, ou à celui auquel le projet profitera en priorité. Dans l'immense majorité des cas, c'est donc le canton où le projet se déploiera qui traitera la demande. Les exceptions concernent, par exemple, des projets qui bénéficieront prioritairement aux habitants d'un autre canton (ex: des colonies de vacances en Valais bénéficiant à des jeunes domiciliés dans le canton de Genève).

Les conditions-cadres romandes prévoient aujourd'hui déjà, s'agissant du dépôt des demandes de contribution, des modalités plus détaillées pour les arts de la scène, qui respectent toutefois le principe prévu à l'alinéa 1. Ainsi, les demandes concernant des créations de spectacles doivent être traitées par l'organe du canton dans lequel est prévue la première représentation publique du spectacle, même si celui-ci est programmé ensuite dans d'autres cantons. Les organes peuvent toutefois se concerter pour un traitement différent dans des situations extrêmes, par exemple lorsqu'un spectacle ne serait joué qu'une ou deux fois dans le canton de création, puis de manière prépondérante, pendant plusieurs jours ou semaines, dans un autre canton.

Cette règle, que la présente convention pérennise, a été introduite en 2014 pour assurer que la totalité des demandes puissent être traitées de manière équitable, quel que soit le canton qui l'examine. En effet dans le passé, trois organes cantonaux n'entraient en matière que pour des spectacles créés par des compagnies ayant leur domicile dans leur canton, et les trois autres n'examinaient que les demandes concernant des spectacles créés dans leur canton. Selon le lieu de création choisi, ou le canton de domicile de la troupe, cela pouvait conduire soit au versement de deux contributions distinctes, ou à l'inverse à un double refus d'entrer en matière. Aujourd'hui donc, chaque projet artistique est examiné indépendamment du canton de domicile de la compagnie ou de ses membres, et seulement en fonction de l'intérêt du public à assister à un spectacle.

Le deuxième alinéa précise les éléments indispensables à l'examen sérieux d'une demande de contribution, qui doivent donc être joints à celle-ci par le requérant. Les organes cantonaux peuvent évidemment exiger, au cas par cas, des informations supplémentaires.

Article 21 Indépendance des organes et critères d'attribution

Le présent article répond aux exigences de l'article 127 de la loi fédérale, qui rappelle notamment que le droit fédéral ne crée pas de droit à l'octroi d'une contribution, mais que les critères sur lesquels se fondent les organes de répartition doivent trouver ancrage dans une base légale au sens matériel.

Les alinéas 1 à 3 rappellent qu'il ne peut exister de droit à une contribution. L'octroi d'une contribution relève en effet de la responsabilité des organes de répartition, qui doivent statuer « en toute indépendance » des contributions et de leur montant. Cette indépendance est toutefois encadrée par les règles prévues par la présente convention dans les articles 16 à 22, règles qui peuvent en outre être complétées par des exigences supplémentaires au niveau cantonal, de rang réglementaire. En outre, la première limite imposée aux organes de répartition reste celle des moyens, puisqu'ils ne peuvent accorder plus d'aides que les ressources dont ils disposent.

Afin d'assurer « autant que possible une égalité de traitement », comme le dit la loi fédérale et l'alinéa 5 du présent article, les organes de répartition devront se fonder sur les critères ci-dessous. Contrairement aux critères décrits dans la CORJA, il ne s'agit pas ici de critères conduisant nécessairement à des décisions négatives ou positives d'entrée en matière, mais des critères d'analyse dont la pondération conduira à une décision finale portant sur le fait même d'octroyer une contribution, et sur le montant de cette contribution.

- ***L'impact du projet en termes d'utilité publique, notamment son caractère unique, singulier, novateur ou durable.***

Ce critère suppose un examen approfondi de la demande par l'organe de répartition. Dans la pratique, cela signifie par exemple que l'on accordera plus aisément un soutien à un projet susceptible de bénéficier à un grand nombre de personnes qu'à quelques individus seulement. De même, on accordera plus d'attention à un projet bénéficiant directement au public (par exemple des prestations d'urgence sociale pour sans-abris ou des prestations en faveur de personnes particulièrement fragilisées dans leur santé) qu'à un projet dont le bénéfice serait plus indirect (remplacement de matériel de bureau d'une association). On pourra aussi renoncer à soutenir l'émergence d'une organisation désireuse de délivrer des prestations que d'autres délivrent déjà à satisfaction, ou la création d'un festival musical dont la programmation, le lieu et les dates d'organisation conduiraient à fragiliser un autre événement similaire. Enfin, s'agissant du caractère durable d'un projet, l'organe de répartition aura une approche différente s'il s'agit d'investissements matériels destinés à servir pendant plusieurs décennies, que pour financer une structure destinée à une durée de vie très éphémère.

- ***Une appréciation qualitative du projet et de la capacité générale du requérant à assurer sa réalisation***

L'appréciation qualitative du projet est l'une des principales responsabilités des organes de répartition, voire l'une de leurs raisons d'être. C'est pour cela que ces organes doivent être composés de membres choisis « en fonction de leur connaissance des domaines traités », comme le prévoit l'article 9 de la présente convention. Il en va de même de la capacité générale du requérant à assurer la réalisation du projet. Cet examen se fonde d'une part sur l'analyse de la documentation fournie (les comptes et bilans de l'organisation, ses rapports d'activités), mais aussi sur la connaissance que les membres des organes de répartition peuvent avoir de ces organisations. En outre, si cette connaissance s'avère insuffisante, les organes peuvent solliciter des expertises externes. Les personnes ainsi consultées sont soumises aux mêmes règles de confidentialité que les membres des organes de répartition (article 10 de la présente convention).

L'application de ce critère ne conduira pas forcément à refuser un soutien à une entité dont les finances et la structure paraissent peu adaptées à l'ambition qu'elle affiche avec son projet. Toutefois, l'organe de répartition devra en tenir compte dans sa décision, par exemple en assortissant l'octroi de certaines conditions permettant de sécuriser la réalisation du projet.

- ***La situation financière de l'organisation demanderesse et son implication ou celle d'autres sources de contributions dans le financement du projet***

Ce critère permet notamment de moduler le montant accordé en fonction des ressources effectivement disponibles du requérant, ou de celles qu'il promet de mobiliser pour le projet. Autrement dit, une entité dont le bilan signalerait des ressources financières librement disponibles importantes pourrait se voir refuser une contribution, ou alors accorder une contribution réduite, quelle que soit la valeur du projet lui-même. A l'inverse, les organes de répartition seront sensibles au fait qu'une organisation mobilise elle-même des ressources propres pour la réalisation d'un projet. De même, les organes devront tenir compte de l'implication d'autres mécènes ou contributeurs, notamment pour respecter la règle qui veut que les contributions des fonds de loterie ne doivent en principe pas constituer l'unique source de financement d'un projet (article 19, alinéa 3 let c de la présente convention). Ils tiendront

évidemment compte, également, de la capacité du projet à générer des ressources propres ou différentes, ce qui peut justifier une générosité accrue à des projets dont le public cible, ou la mission elle-même, ne permet pas d'espérer de revenus propres ni des ressources publicitaires.

- *L'économicité du projet et la fiabilité des estimations et devis*

Les organes de répartition devront veiller à ce que les montants accordés restent conformes à la mission d'utilité publique de la Loterie romande. Dans la plupart des cas, les organes de répartition observent que les requérants présentent des budgets fiables et raisonnables. Dans le cas contraire, ils écarteront des solutions inutilement dispendieuses, ou leur accorderont des montants inférieurs de manière à contraindre les requérants à opter pour des solutions plus raisonnables. Cela ne doit pas conduire les organes de répartition à imposer que des projets soient réalisés « au rabais », mais bien qu'ils soient réalisés à un niveau de prix raisonnable. Ainsi par exemple pour des logements d'étudiants, on rechignera à soutenir une solution architecturale qui conduirait à un coût au mètre cube nettement supérieur au coût moyen pour des constructions d'habitation neuves. A l'inverse, si un devis paraît notablement sous-estimé, l'organe de répartition peut, comme il le fait parfois, exiger du requérant qu'il réexamine son projet, avant de statuer. Ce type de situation n'est pas rare dans le domaine de l'utilité publique, où les porteurs de projet, souvent bénévoles, peuvent avoir d'excellentes idées et consacrer beaucoup d'énergie à les réaliser, mais manquer parfois de professionnalisme dans l'élaboration des budgets. A l'inverse, un dossier de présentation bien conçu n'assure pas forcément la réalisation d'un projet d'utilité publique véritable. Les organes doivent donc veiller à tenir compte de ce fait pour soutenir efficacement l'utilité publique.

L'alinéa 4 laisse aux cantons la possibilité d'établir des critères plus détaillés par voie réglementaire. Cette disposition est nécessaire pour que les organes de répartition puissent faire évoluer les critères à une réalité très mobile, sans que cela suppose la complexité et la lourdeur de la révision d'une convention intercantonale. Toutefois, ces critères cantonaux doivent respecter les critères de la présente CORJA.

L'alinéa 5 rappelle le principe d'égalité de traitement.

L'alinéa 6 permet aux organes de répartition, dans leur appréciation d'une demande qui leur est soumise, de tenir compte des justificatifs fournis par le demandeur pour une précédente demande. Cet élément contribue notamment à mieux appréhender l'un des critères décrits à l'alinéa 3, à savoir « la capacité générale du requérant à assurer » la réalisation du projet.

L'alinéa 7 tient compte de la pratique en vigueur dans l'ensemble des cantons romands, à l'exception du canton de Vaud. En effet, si les organes statuent en toute indépendance, la majorité des cantons a choisi de maintenir la responsabilité du Conseil d'Etat pour approuver les décisions de ces organes. Dans ce cas, le Conseil d'Etat n'a pas compétence pour modifier une proposition, à la hausse ou à la baisse. Sa seule compétence se limite à approuver, ou à refuser la contribution (droit de veto). Fondée sur un arrêté gouvernemental, la décision d'octroi bénéficie d'un poids symbolique souvent très appréciée par les bénéficiaires, qui peuvent s'appuyer sur cette décision pour motiver ou rassurer d'autres contributeurs publics ou privés. Quant au droit de veto, il vise à assurer qu'aucune contribution ne puisse être accordée à des projets nuisant aux intérêts de l'Etat. Ce droit de veto n'est utilisé que de manière rarissime.

Enfin, l'alinéa 8 précise le caractère définitif des décisions des organes de répartition relatives aux contributions, par analogie à ce que prévoit l'article 127, alinéa 4 de la loi fédérale. Les décisions relatives aux contributions ne sont donc pas sujettes à recours. En effet, comme le précise le Message du Conseil fédéral accompagnant le projet de LJA, l'article 127, alinéa 4 de la loi fédérale "énonce que les al. 2 et 3 du même article ne créent pas un droit de recours contre les décisions d'octroi d'une contribution. Il appartiendra aux cantons de décider s'ils veulent ouvrir ou non une voie de recours."

A l'inverse, les organes de répartition sont tenus au respect des critères ci-dessus ainsi qu'à la transparence sur les attributions octroyées et sur leurs comptes. Cette transparence est déjà assurée dans les cantons romands, qui publient chaque année la liste des bénéficiaires, le montant octroyé à chacun d'entre eux et le projet concerné, ainsi que leurs comptes. A l'inverse, les décisions de refus ne sont communiquées qu'au requérant et ne sont pas rendues publiques, dans le souci évident de préserver sa personnalité puisqu'un refus pourrait entraîner des doutes sur le requérant ou sur son projet, ou nuire à ses recherches de fonds auprès d'autres sources de financement.

Article 22 Révocation des contributions

Afin d'assurer le respect des conditions ci-dessus et en l'absence de disposition pénale, le présent article attribue aux organes de répartition la compétence de révoquer des contributions dans des conditions particulières. Dans les cantons où les attributions sont avalisées par arrêté du Conseil d'Etat, les révocations formulées par les organes devront aussi être confirmées par arrêté du Conseil d'Etat, par souci de parallélisme des formes.

Comme les organes de répartition doivent souvent statuer bien avant l'aboutissement d'un projet, il arrive fréquemment que le versement de la contribution soit conditionné à la réalisation d'un certain nombre de conditions (voir article 17). La révocation peut donc intervenir si ces conditions n'ont pas été remplies. Elle ne fragilise pas l'organisation bénéficiaire et ne conduit pas à des remboursements, encore moins à des mesures de recouvrement, puisque dans ces cas-là la contribution n'avait pas encore été versée.

Plus rarement, il peut survenir que des bénéficiaires ne réalisent pas le projet pour lequel ils ont obtenu une contribution, ou ne respectent pas la réglementation applicable, en particulier les dispositions de la présente convention ou les réglementations cantonales. Dans ce cas, la contribution peut être révoquée. Les organes de répartition préfèrent toutefois négocier préalablement avec le bénéficiaire une renonciation spontanée et un remboursement, complet ou partiel, de la contribution accordée. Dans l'immense majorité des cas, cette négociation permet d'aboutir à une solution équitable. Il appartient toutefois à l'organe de répartition de définir les critères selon lesquels il engagera, ou non, une procédure de recouvrement. Pour ce faire, il tiendra compte de la gravité des faits, mais aussi de la matérialité de la contribution et des perspectives raisonnables d'obtenir ce remboursement.

Article 23 Incompatibilités

Le présent article règle les incompatibilités, conformément aux dispositions actuelles de l'article 12 de la 9^{ème} convention relative à la Loterie romande, du 18 novembre 2005.

Article 24 Règlement des litiges

Le présent article reprend les dispositions de l'article 14, alinéa 3 de l'actuelle 9^{ème} convention relative à la Loterie romande, du 18 novembre 2005.

Articles 25 à 27 Commission de contrôle interparlementaire

Ces articles sont issus des délibérations de la commission interparlementaire chargée de l'examen du projet de CORJA.

Inapplicabilité du contrôle de gestion

Tout d'abord, il est apparu que l'exigence d'instituer une "commission de contrôle de gestion interparlementaire" au sens de l'article 15 de la CoParl n'était pas applicable à la présente convention.

En effet, le contrôle de gestion interparlementaire porte sur des organes ou institutions (leur forme légale importe peu) qui sont chargées de différentes tâches (à portée intercantonale) et/ou prestations et qui disposent pour ce faire d'un budget. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la CoParl, 8 commissions de gestion interparlementaires ont été créées : la Commission interparlementaire de contrôle de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) et de la Haute école spécialisée santé-social de Suisse romande (HES-S2), la Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande, la Commission interparlementaire de contrôle des concordats sur la détention pénale, la Commission interparlementaire de la HE-ARC, la Commission interparlementaire du Gymnase intercantonal de la Broye, la Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital Riviera-Chablais, la Commission interparlementaire chargée du contrôle de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale et la Commission interparlementaire chargée du contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye.

A l'inverse, aucun des organes intercantonaux institués par la présente convention « organisations communes » ou des « institutions intercantionales » au sens de l'art. 15 CoParl, en ce sens qu'ils ne sont pas chargés de fournir des prestations, ne disposent d'aucun budget et ne tiennent pas de compte. En bref, ils ne paraissent pas chargés de tâches de gestion qu'il s'agirait de contrôler au plan intercantonal. Le contrôle de gestion interparlementaire ne semble ainsi pas adapté à ces organes.

Exercice de la surveillance parlementaire

Si un contrôle interparlementaire de gestion au sens de la CoParl est donc inapplicable à la CORJA. Toutefois, la commission interparlementaire a examiné de manière approfondie ce sujet et a émis le souhait de formaliser un instrument destiné à permettre la haute surveillance parlementaire directe de la CRJA, plutôt qu'une surveillance indirecte, par chaque canton, sur l'activité du conseiller d'État qui le représente. C'est pourquoi la version finale de la CORJA institue une "commission de contrôle interparlementaire" (en lieu et place d'une commission de contrôle de gestion), qui à défaut de s'appuyer sur le chapitre 4 de la CoParl, s'en inspire. C'est pourquoi la proposition formulée par la commission interparlementaire vise une commission orientée sur un contrôle "d'un point de vue stratégique" et non opérationnel. Il s'agit, pour cette commission, de surveiller les orientations politiques défendues par les membres de la CRJA ainsi que leur mise en œuvre de la coordination des politiques en matière de jeux de petite envergure et de mesures de protection des mineurs et de la population.

C'est ainsi que le contrôle interparlementaire s'exercera sur l'ensemble des organes intercantonaux institués par la CORJA, à savoir:

- la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA)
- la Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition (CPOR)
- la Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition du sport (CPORS).

Comblement d'une lacune au niveau de la convention nationale

L'institution de cette commission de contrôle interparlementaire fournit par ailleurs l'opportunité de combler une lacune de contrôle observée au niveau de la CJA (convention sur les jeux d'argent réunissant les 26 cantons) et mise en exergue par plusieurs avis de droit: l'absence d'instrument de contrôle parlementaire sur l'activité des juges au tribunal des jeux d'argent. Deux solutions avaient été défendues sans succès par les cantons romands pour pallier cette lacune, à savoir:

- 1) assurer que les juges de ce tribunal soient choisis parmi des magistrats cantonaux de dernière instance en exercice, ce qui aurait permis une surveillance indirecte de chaque juge par son canton
- 2) mettre en place un dispositif de contrôle interparlementaire du tribunal.

Les deux options ont été rejetées par une majorité nette et sans appel. La première pour des motifs opérationnels légitimes, à savoir la difficulté qu'il peut y avoir de recruter des magistrats parmi des magistrats cantonaux en exercice. En effet, il est fort probable que ce tribunal des jeux d'argent, en tous cas au cours des premières années suivant l'entrée en vigueur de la LJAr, soit saisi de nombreuses procédures, chaque acteur étant légitimement tenté de tester les limites de la nouvelle législation. Il est donc impératif que ce tribunal soit constitué de magistrat-es disposant de suffisamment de temps, mais aussi d'une grande expérience et compétence, pour assurer un bon fonctionnement du tribunal au moment-même où il sera appelé à établir de nombreuses jurisprudences.

La seconde proposition a été évacuée en évoquant le fait que, dans le passé, la commission de recours avait parfaitement fonctionné sans ce contrôle.

L'institution d'une commission de contrôle interparlementaire fournit donc aux cantons romands la possibilité de partager le rôle de surveillance sur l'activité des juges au tribunal des jeux d'argent. En effet, dans la CJA, cette surveillance est assurée par la conférence spécialisée chargée des jeux d'argent (CSJA), à laquelle le tribunal adresse chaque année un rapport et ses comptes (art. 5, let. f de la CJA). La CORJA implique les parlements romands dans cette surveillance en confiant à la commission interparlementaire la tâche d'examiner ledit rapport et en lui permettant d'adresser des remarques à ce propos à la CRJA. Cette option permet donc de renoncer à la proposition alternative émise en commission interparlementaire, à savoir de ne désigner pour siéger dans ce tribunal que des juges cantonaux en exercice. Cette restriction aurait constitué un risque opérationnel certain, comme indiqué plus haut.

Articles 28 à 31 Dispositions finales

L'article 25 fixe la durée de validité et les modalités de dénonciation de la présente convention, en prévoyant une évaluation dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur. Les dispositions des articles 29 et 30 traitent de l'abrogation de la 9^{ème} convention relative à la Loterie romande, du 18 novembre 2005, et de l'entrée en vigueur de la CORJA. Celle-ci entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021 pour autant que deux cantons au moins l'aient adoptée. Dans ce cas, elle entrera en vigueur pour les cantons qui l'ont adoptée, même si d'autres cantons prennent du retard dans le processus d'adoption. Les dispositions relatives à la dénonciation prévoient des échéances identiques à celles prévues dans la future convention nationale (CJA). En effet, toute dénonciation dans des délais non coordonnés entre les différents concordats comporterait des risques importants de blocage de l'ensemble du système. Enfin, l'article 31 règle le droit transitoire pour les cantons en attendant l'entrée en vigueur des lois d'application cantonale et des éventuelles modifications de réglementation interne des organes de répartition (selon article 8 de la présente convention).

4. CONCLUSION

La présente convention a fait l'objet d'un processus d'élaboration minutieux et itératif, entamé avant même l'achèvement des travaux parlementaires fédéraux sur la LJAr et en parallèle à ceux conduits au niveau des 26 cantons sur le projet de CJA.

Dans le cas de la CORJA, la participation active du Bureau intercantonal de coordination (BIC) et d'une commission interparlementaire à l'automne 2019 ont permis aux parlements cantonaux de faire valoir leurs préoccupations et la conférence des chefs de départements concernée a eu à cœur d'intégrer toutes les demandes issues de ces travaux.

L'article 144 de la loi fédérale assignait aux cantons un délai de deux ans pour faire entrer en vigueur toute la législation d'application de la LJAr, à savoir au 1^{er} janvier 2021, à savoir:

- la convention nationale (CJA)
- la convention romande (CORJA)
- les lois cantonales d'application de la LJAr sur les jeux de petite envergure.

En proposant simultanément à vos délibérations l'ensemble des éléments de ce chantier législatif, les gouvernements romands visent à faciliter vos travaux pour permettre l'aboutissement d'une démarche entamée par les cantons romands, en avril 2008 déjà, par le lancement d'une initiative populaire "pour des jeux d'argent au service du bien commun". Toutes ces étapes ont été indispensables pour soutenir l'idée, toujours défendue par les cantons romands et soutenue par le peuple suisse, que les jeux d'argent ne constituent pas un marché anodin qui doit être livré à une concurrence sauvage, mais sérieusement encadré pour protéger la population contre les risques inhérents à ces jeux (dépendance, fraude, financement d'activités illicites, blanchiment d'argent) et pour assurer que leurs bénéfices soient intégralement reversés à l'utilité publique.

Pour toutes ces raisons, les gouvernements romands vous appellent à soutenir la présente convention.

Conférence Romande de la Loterie et des Jeux - CRLJ
Présidence
Direction des finances
Rue Joseph-Piller 13 – 1701 Fribourg

Transmission aux cantons romands du projet final de Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) et son rapport explicatif arrêtés par la CRLJ

Chancellerie d'Etat
Monsieur Vincent Grandjean
Place du Château 4
1014 Lausanne

Lausanne, le 18 décembre 2019

Monsieur le Chancelier d'Etat,

En ma qualité de Président de la Conférence romande de la Loterie et des jeux (CRLJ), j'ai l'honneur de faire parvenir à votre canton le texte de la nouvelle convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) et de son rapport explicatif que notre Conférence a adoptés.

Après avoir été soumis en consultation auprès des gouvernements cantonaux romands fin 2018, le projet de convention romande les jeux d'argent (CORJA) a été transmis, en application de la convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl du 5 mars 2010) à une commission interparlementaire (CIP) chargée d'examiner le projet.

La CIP s'est réunie le lundi 2 septembre 2019 de 10h00 à 18h00 et le jeudi 3 octobre 2019 de 10h00 à 17h00 pour traiter à la fois du concordat intercantonal sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) et de la convention romande sur les jeux d'argent (CORJA). Constituées de délégations de 7 parlementaires pour chaque canton romand, elle a dressé d'importantes observations, qui ont été soumises à la CRLJ. Ces observations ciselées de la CIP ont été largement prises en compte par la CRLJ, qui les a intégrées dans les textes de la convention et de son rapport explicatif qu'elle a finalement adoptés lors de sa séance du 25 novembre 2019.

Ces textes vous sont remis en annexe pour permettre, selon les procédures cantonales applicables et **d'ici au 1^{er} janvier 2021**, l'adhésion de votre canton à cette convention romande.

La délégation parlementaire de votre canton à la CIP et le Bureau interparlementaire de coordination pourra répondre à toute question que pourrait encore soulever le processus d'adoption législatif particulier défini par la CoParl pour l'adoption de cette convention intercantonale.

La CRLJ se tient en outre bien entendu à votre disposition pour tout renseignement complémentaire qu'elle pourrait apporter au sujet de l'élaboration de la convention et du rapport explicatif qui vous sont ainsi transmis.

Vous remerciant par avance des suites utiles que vous donnerez à la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Chancelier d'Etat, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le 18 décembre 2019,



Georges Godel
Conseiller d'Etat
Président de la CRLJ

Annexes :

- ***convention romande et rapport explicatif adoptés par la CRLJ en séance du 29 novembre 2019***

Rapport final de la Commission interparlementaire romande chargée de l'examen du concordat intercantonal sur les jeux d'argent au niveau suisse et du projet de convention romande (CIP d'examen CJA CORJA)**Introduction**

Cette CIP d'examen sur les concordats sur les jeux d'argent a été mise en place à l'initiative des parlements romands, au regard des mécanismes interparlementaires prévus par la Convention sur la participation des parlements (ci-après : CoParl). Les cantons de Fribourg, Vaud, Genève, Neuchâtel et Jura étaient particulièrement favorables à l'institution d'une CIP sur les deux concordats. Le canton du Valais ne jugeait pas son institution nécessaire mais a néanmoins participé aux travaux.

Sur le plan procédural, le Bureau interparlementaire de coordination (ci-après : BIC) a été saisi formellement en date du 22 mai 2019 par M. le Conseiller d'Etat Georges Godel en sa qualité de président de la Conférence romande de la loterie et des jeux (ci-après : CRLJ) et vice-président de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (ci-après : CDCM).

La CIP d'examen sur le concordat suisse (ci-après : CJA) et la convention romande (ci-après : CORJA) en lien avec les jeux d'argent s'est réunie le lundi 2 septembre 2019 de 10h00 à 17h30 ainsi que le jeudi 3 octobre 2019 de 10h00 à 15h30, à Lausanne. Les séances étaient présidées par M. Raymond Wicky (GE), la vice-présidence étant assurée par M. Julien Spacio (NE). La CIP a bénéficié de l'appui essentiel de M. Jean-Luc Moner-Banet, directeur général de la Loterie romande, de M. Bernard Favre, ancien président de la Conférence des présidents des organes de répartition (ci-après : CPOR) et de M. Georges Godel, qui a partiellement assisté aux deux séances.

Les travaux de la CIP sur les deux concordats étant terminés, elle transmet ce rapport final à la CRLJ et à la CDCM. Vous trouverez au sein du présent rapport les diverses remarques que les parlements romands souhaitent relayer auprès des Conférences en vue d'éventuelles modifications de la version finale des textes intercantonaux concernés.

Entrée en matière sur le CJA

M. Moner-Banet présente de manière synthétique le concordat et ses enjeux. Les membres de la CIP s'expriment ensuite sur le processus de consultation interparlementaire romand, jugé problématique car il se déroule en parallèle du processus de ratification, ce qui signifie que le texte du concordat n'est a priori plus modifiable.

Les cantons romands sont unanimes sur le fait que le processus de consultation en lien avec le CJA est problématique. Il ne permet en effet pas de respecter la CoParl, plus particulièrement son article 14 qui prévoit que la procédure prévue au chapitre 2 de ladite convention est applicable par analogie lors de la mise en consultation d'un projet de convention de portée nationale.

Les membres de la CIP espèrent une meilleure collaboration entre parlements et gouvernements à l'avenir sur ce type de concordat. Ils sont cependant prêts à accepter l'entrée en matière afin de discuter du texte du concordat et de transmettre les remarques des délégations parlementaires romandes.

L'entrée en matière est adoptée à l'unanimité par 34 voix.

Examen thématique des commentaires sur le CJA

- Absence d'un contrôle de gestion interparlementaire (art. 5 CJA)

Remarques 5 à 8 : acceptées par 33 voix pour, 0 contre et 1 abstention.

Le projet délègue de larges pouvoirs aux différents organes et organismes concordataires mais aucun contrôle parlementaire n'est envisagé sur les structures mises en place par le concordat. Les représentants des gouvernements, dont la composition n'est pas forcément représentative des différentes sensibilités politiques, conservent ainsi une très large liberté d'action. Le statut des membres de la GESPA (qui forment le conseil de surveillance) n'est pas défini et le régime de surveillance disciplinaire fait défaut. Les membres du tribunal des jeux d'argent sont élus par les conseillers d'Etat réunis dans la CSJA alors qu'en principe, une élection des juges par le parlement ou par le peuple est prévue. Un contrôle de gestion interparlementaire serait mieux à même de garantir un contrôle indépendant et légitimé.

Cette question est importante pour les parlementaires romands. En effet, les membres de la CIP constatent un défaut de haute surveillance parlementaire. Cette compétence est cantonale et même si les avis de droit concluent

qu'un contrôle de gestion interparlementaire n'est pas nécessairement obligatoire, la possibilité d'instituer un tel contrôle existe, nonobstant le fait que la GESPA soit au bénéfice d'un rôle de surveillance. Il est relevé qu'il s'agit également d'une question de bon sens que d'avoir un tel mécanisme de contrôle et que ce dernier permet d'améliorer les prestations.

La CIP souhaite la mise en place d'un contrôle de gestion interparlementaire.

- Possibilité de déroger au droit fédéral (art. 10, al. 2 et 14, al. 2 CJA)

Remarques 4 et 9 : acceptées à l'unanimité par 34 voix.

Le personnel du tribunal est soumis au droit du personnel de la Confédération, qui s'applique par analogie, et la possibilité d'y déroger par voie réglementaire est prévue. La CIP souhaite que le texte renonce à toute dérogation ou qu'il délimite au moins clairement les dérogations possibles, par exemple en précisant qu'elles ne sauraient agir qu'en faveur du personnel concerné.

Par ailleurs, la question de savoir auprès de quelle instance un recours pourra être formé en cas de litige relatif au travail au sein du tribunal est incertaine. Une réserve est également formulée quant à la possibilité de déroger à la loi par un règlement.

La CIP souhaite qu'il n'y ait pas de dérogation au droit fédéral ou alors une dérogation cadrée.

- Nomination des juges (art. 11 CJA)

Remarques 10 à 12 : acceptées à l'unanimité des présents, par 33 voix.

La réglementation du fonctionnement de ce tribunal est lacunaire. Le tribunal, à l'instar des autres organes concordataires, devrait être placé sous la haute surveillance d'une commission interparlementaire, laquelle pourrait également être chargée de la nomination des juges. Il convient de garantir l'indépendance du tribunal des jeux d'argent alors même qu'il est prévu que les juges de ce tribunal seront élus par la CSJA à laquelle est justement soumis le tribunal. Les membres de la CIP proposent que les juges en place soient des juges de dernière instance (à tout le moins les juges romands) afin de renforcer la haute surveillance parlementaire.

La CIP souhaite qu'il n'y ait que des juges de dernière instance au sein du Tribunal des jeux d'argent.

- Publication de la rémunération des membres des organes de direction (art. 18 CJA)

Remarque 15 : acceptée par 32 voix pour, 1 contre, 0 abstention.

La loi soumet les sociétés cotées en bourse à des obligations de transparence qui s'appliquent aux rémunérations des membres du conseil d'administration et de la direction. Il devrait en être de même pour des institutions publiques.

La quasi-totalité des membres de la CIP est en faveur de la publicité des rémunérations.

- Acronyme GESPA (art. 19 CJA)

Remarque 16 : acceptée par 7 voix pour, 3 contre et 23 abstentions.

Même si certains membres de la CIP relèvent que ce n'est pas un enjeu essentiel, l'appellation allemande paraît peu adéquate et ne devrait pas être imposée par les cantons germanophones. Il relève du bon sens d'avoir une appellation correspondante en français pour une institution (par exemple : l' AISJ pour l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent).

Une majorité de la CIP souhaiterait une appellation francophone pour la GESPA.

- Redistribution en cas de dissolution (art. 30 CJA)

Interrogation 19 : soutenue par 18 voix pour, 10 contre et 5 abstentions.

La CIP salue le fait que la redistribution se fasse au prorata de la population résidente des cantons. Une partie de la CIP se demande cependant pourquoi la redistribution ne tient pas compte également du volume joué par canton.

Une majorité de la CIP souhaite des clarifications sur ce point.

- Dotation de la FSES (art. 33 CJA)

Remarques 21 et 22 : acceptées à l'unanimité des présents, par 32 voix.

Les dispositions transitoires, qui doivent régler le passage du système actuel vers le nouveau système, manquent de clarté. Il semble que le transfert de la fortune de la Société du SportToto (SST) dans la nouvelle FSES ne soit pas déterminé. Le concordat n'indique pas de quelle manière la FSES sera initialement dotée. La question de la dissolution de la SST devra être clarifiée, notamment en ce qui concerne l'attribution relative à chaque canton.

La CIP estime que cette question est importante et considère que la fortune actuelle de la SST devrait être intégralement reversée à la FSES.

- Financement des mesures de prévention (art. 66 CJA)

Remarque 25 : amendée et acceptée par 26 voix pour, 6 contre et 1 abstention.

Le mode de calcul et le taux de la redevance demeurent inchangés, soit 0.5% du produit brut des jeux annuel, ce qui représente env. 2 millions de francs par an à se répartir entre les 6 cantons romands. Ce taux pourrait être supérieur, ce d'autant plus que la redevance ne représente que 1/200 des mises. Une majorité des membres de la CIP serait en faveur d'une hausse du taux à 0.75%.

Amendement du Jura accepté : ¹ La part « prévention » s'élève à 0.75% du produit brut des jeux annuel des loteries et des paris sportifs.

Amendement de Genève accepté : proposition de renforcer l'information sur les fonds existants et leur utilisation ; d'avoir un taux minimum qui peut évoluer ; de faire en sorte que le taux soit applicable à l'ensemble des partenaires.

La majorité de la CIP est très sensible à la problématique de la prévention. Elle est favorable à une meilleure information sur les fonds et leur utilisation, à un taux évolutif (qui pourrait passer de 0.5% à 0.75%) et qui soit applicable à tous les partenaires.

- Nombre d'adhésions requis pour l'entrée en vigueur (art. 69 CJA)

Remarques 27, 28, 29 : acceptées à l'unanimité des présents, par 32 voix pour.

Contrairement au 1^{er} projet mis en consultation, le texte autorise une entrée en vigueur contre l'avis d'une minorité importante de cantons. Au cas où les seuls cantons romands renonceraient à une adhésion, il se pourrait alors que la Loterie romande soit valablement placée sous la surveillance des autorités concordataires alors même que les cantons qui la constituent en seraient exclus. Ceci porterait une atteinte sévère à leur souveraineté. A tout le moins, la situation juridique nous semble incertaine pour les cantons non signataires dans cette éventualité-là. La CIP souhaite que l'ensemble des cantons concernés par les décisions des autorités du CJA puissent y participer.

La CIP regrette cette réduction du nombre d'adhésions requis pour l'entrée en vigueur.

Prises de position finales sur le CJA

L'ensemble des remarques validées par la CIP sont acceptées à l'unanimité par 33 voix.

Cette prise de position finale ne correspond pas à une approbation du CJA par la CIP mais à une approbation des remarques qui sont le fruit du travail de discussion et de consolidation des parlements romands sur le CJA.

Entrée en matière sur la CORJA

Comme pour le CJA, M. Moner-Banet présente de manière synthétique le projet de convention romande et ses enjeux. Avant le vote d'entrée en matière, un membre de la CIP rappelle l'importance d'avoir un contrôle de gestion interparlementaire, ce qui fait actuellement défaut dans la CORJA.

L'entrée en matière est adoptée à l'unanimité par 33 voix.

Examen article par article de la CORJA

- Mention de la CoParl dans le préambule

Remarque 1 : acceptée à l'unanimité des présents, par 31 voix.

Cette proposition est formulée sachant que la C-LoRo actuelle date de 2005 et que la CoParl date de 2010. Il n'avait pas été fait référence à la CoParl à l'époque mais il serait judicieux de le faire pour cette nouvelle convention.

La CIP d'examen considère que la CoParl doit être mentionnée dans la CORJA, notamment dans le cadre de la création d'une commission interparlementaire de contrôle.

- Institution d'une commission interparlementaire de contrôle (art. 1, let. f CORJA)

Remarque 2 : acceptée par 24 voix pour, 6 contre et 1 abstention.

Cette CIP de contrôle serait destinée à exercer la haute surveillance au sens de l'art. 15 CoParl. Certains membres de la CIP se demandent s'il est judicieux que la haute surveillance prenne la forme d'une CIP de contrôle et indiquent que ces CIP de contrôle ont des limites de fonctionnement avec des députés de milice. Un membre de la CIP indique qu'il y a également des limites à la surveillance qu'un parlement peut exercer sur les membres d'un exécutif.

La CoParl permet d'instaurer un mécanisme opérant de contrôle parlementaire. Le fait de renoncer à une CIP de contrôle alors qu'elle devrait en principe être instaurée d'office au sens de l'article 15 CoParl lors de la création d'une institution intercantonale ou d'une organisation commune, signifierait que parfois, les parlementaires renoncent à ce contrôle de gestion interparlementaire. Il est précisé que la CIP de contrôle envisagée serait constituée de trois membres par canton, soit beaucoup moins que les CIP de contrôle habituelles.

La mention de la Loterie Romande à l'art. 1, let. f proposée initialement est retirée. En effet, il est indiqué que la compétence de contrôler la société Loterie Romande ne peut faire partie des prérogatives de l'éventuelle CIP de contrôle, la compétence étant épuisée au niveau du droit fédéral et du CJA. En revanche, le contrôle sur la manière dont la CRLJ pourrait modifier les statuts, avec un impact sur la répartition, ne violerait pas le droit fédéral.

La majorité de la CIP est favorable à la création d'une CIP de contrôle pour exercer le contrôle de gestion interparlementaire.

- Prévention contre le jeu excessif avec les jeux de petite envergure (art. 3, al. 1, let. c CORJA)

Remarques 3 et 4 : acceptées à l'unanimité des présents, par 30 voix pour.

L'objectif de cet ajout est d'avoir la même logique que dans l'art. 2, al. 1, let. b qui concerne les jeux de grande envergure, en ajoutant la notion de prévention contre le jeu excessif pour les jeux de petite envergure. Les risques liés aux jeux addictifs et notamment au poker sont évoqués. Il est indiqué à la CIP que la mise en place d'une commission consultative intercantonale est envisagée.

La prévention contre le jeu excessif pour les jeux de petite et grande envergure est un point important pour la CIP.

- La formulation "autant que possible" (art. 3 al. 1 et 3 CORJA)

Remarque 5 : acceptée par 20 voix pour, 8 contre et 2 abstentions.

La CIP est consciente du fait que cet aspect relève du champ législatif de chaque canton. Elle souhaite évidemment que les cantons puissent préserver leur marge de manœuvre et leurs spécificités cantonales, tout en essayant de se coordonner.

La majorité de la CIP est favorable à la suppression des termes "autant que possible" car elle considère que cette formulation est trop vague et qu'il serait préférable de la retirer.

- Préavis de la CIP de contrôle sur les statuts de la LoRo (art. 5, al. 1 CORJA)

Remarque 6 : acceptée par 26 voix pour, 0 contre et 4 abstentions.

Pour information, ce souhait a été validé lors de la 1^{ère} discussion le lundi 2 septembre mais lors de la séance du 3 octobre, la CIP a finalement décidé de retirer ses remarques en lien avec un contrôle sur la LoRo.

- Publication des rémunérations des membres des organes dirigeants de la LoRo (art. 5 CORJA)

Remarque 7 : acceptée par 26 voix pour, 3 contre et 1 abstention.

La CIP souhaite la publication des rémunérations dans un souci de transparence et de contrôle sachant qu'il s'agit d'argent du public investi dans les jeux d'argent.

- Rôle de la Conférence spécialisée compétente en matière sanitaire (art. 6, al. 1 let. e CORJA)

Remarque 8 : retirée mais souhait que les explications données figurent dans le rapport. La délégation vaudoise souhaitait des clarifications quant à la formulation qui lui semblait ambiguë.

Il y a plusieurs niveaux de prévention et la prévention contre le jeu excessif implique plusieurs acteurs, notamment la CRJA dans son rôle de coordination. Les compétences de prévention du jeu excessif ne sont pas seulement celles liées à l'utilisation de la taxe de 0.5%. Un travail est fait auprès des opérateurs ainsi qu'un travail logistique pour les jeux de petite envergure. Il s'agit ici d'avoir une bonne coordination entre d'une part les tâches de prévention qui sont celles de la CRJA et d'autre part les tâches de prévention de la CLASS.

Le chapitre 6 de la loi sur les jeux d'argent évoque à la section 1 les mesures qui incombent à tous les exploitants de jeux d'argent. La section 2 mentionne les mesures supplémentaires qui incombent aux maisons de jeu et aux exploitants de jeux de grande envergure. La section 3 évoque les mesures incombant au canton. On parle strictement de celles-ci ici et non des mesures prises par les opérateurs, qui sont sous le contrôle de la GESPA.

- Juges de dernière instance au Tribunal des jeux d'argent (art. 6, al. 2, let. f CORJA)

Remarques 9 et 10 : acceptées par 23 voix pour, 5 contre et 2 abstentions.

Le but de cette proposition est d'assurer la haute surveillance parlementaire sur le travail des juges. Si les autres cantons décident d'en faire autrement, les cantons romands ont ici au moins cette possibilité. Certains membres de la CIP émettent des doutes quant à cette proposition en raison de la difficulté à trouver des personnes disponibles. En effet, une adaptation de la charge de travail des juges concernés sera certainement nécessaire.

La majorité de la CIP souhaite que les juges romands soient des juges de dernière instance.

- Répartition de la part du bénéfice annuel de la LoRo (art. 6, al. 2, let. h CORJA)

Remarque 12 : acceptée à l'unanimité des présents, par 33 voix.

La CIP trouve important de garder le débat dans le champ politique, que ce soit au niveau des parlements ou des exécutifs. La solidarité entre cantons lui semble importante, tout comme la stabilité.

La CIP souhaite la pérennisation de la clé de répartition actuelle et le retrait de la lettre h qui prévoit une révision tous les quatre ans.

- Publication d'un rapport annuel d'activité par la CRJA (art. 7 CORJA)

Remarque 14 amendée : acceptée à l'unanimité des présents par 33 voix.

La CIP souhaite que la CRJA publie un rapport annuel d'activité, dans un souci d'information, de transparence et de contrôle.

- Clarification dans l'exposé des motifs sur la distinction sport et sport handicap (art. 8 CORJA)

Remarque 16 : pas de vote mais proposition que la demande figure dans le présent rapport.

La CIP salue les raisons pour lesquelles cette distinction a été faite sachant que cela permet de recourir aux deux fonds. Elle aimerait que les raisons de cette distinction figurent dans les documents qui accompagnent la convention (dans l'exposé des motifs ou le rapport explicatif de la CORJA).

- Possibilité pour le Conseil d'Etat d'attribuer 30% du bénéfice à répartir (art. 8 CORJA)

Remarque 17 : acceptée par 29 voix pour, 0 contre et 5 abstentions.

Remarque 18 : acceptée à l'unanimité des présents par 34 voix.

La majorité de la CIP questionne ces 30% de bénéfices à répartir. La crainte est que l'argent entre dans une caisse de l'Etat pour financer des choses qu'il ne devrait pas. Le renvoi à l'article 17 est un message politique rappelant que ces 30% attribués directement par le Conseil d'Etat doivent respecter le cadre qui est fixé et non se substituer à un budget d'Etat. Il faut des garde-fous sachant que c'est une particularité cantonale qui est introduite dans cette convention. Il ne faudrait pas que cet article puisse donner une base légale aux cantons pour qu'ils utilisent ces 30% sans débat au sein des parlements cantonaux.

La majorité de la CIP souhaite la mention de l'article 17. La CIP souhaite également la mention du respect de la législation cantonale.

- Part du bénéfice pour le sport et les autres domaines dans les statuts de la LoRo (art. 8 CORJA)

Remarque 20 : acceptée à l'unanimité des présents, par 33 voix.

L'intérêt de cette proposition est que la situation actuelle perdure.

La CIP souhaite un ancrage dans les statuts de la LoRo de la part du bénéfice dévolue au domaine du sport, respectivement aux autres domaines.

- Respect du droit fédéral et cantonal en ce qui concerne la surveillance (art. 8, al. 2 CORJA)

Remarque 21 amendée : acceptée à l'unanimité des présents, par 34 voix.

La CIP propose la formulation suivante pour l'art. 8, al. 2 : "Chaque canton détermine la forme qu'il donne à ses organes de répartition et exerce la surveillance prévue par le droit fédéral et cantonal."

- Inscription dans la CORJA de la part du bénéfice net dévolue à chaque canton (art. 16 CORJA)

Remarque 23 amendée : acceptée à l'unanimité des présents, par 33 voix.

La CIP propose la formulation suivante, qui remplacerait les deux alinéas actuels de l'art. 16 CORJA et que l'on retrouve actuellement à l'art. 9, al. 1 de la C-LoRo :

La part annuelle de bénéfice de la Loterie Romande revenant à chaque canton contractant est répartie selon les pourcentages suivants :

- 50% au prorata de la population sur la base du recensement fédéral en vigueur,
- 50% au prorata du revenu brut des jeux (RBJ).

La CIP souhaite fixer dans la convention la clé de répartition à 50/50.

- Contrôle de gestion interparlementaire (ajout d'un chapitre dans la CORJA)

Remarque 24 : le principe de mettre en place une CIP de contrôle ayant été accepté par la CIP d'examen, chaque article du chapitre est étudié et mis aux voix.

Art. 22bis, al. 1 amendé : la majorité de la CIP retient la proposition suivante : "Les cantons signataires instituent une commission interparlementaire au sens du chapitre 4 de la convention du 5 mars 2010 relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl) afin de mettre en œuvre un contrôle interparlementaire de l'exécution de la présente convention."

Cette proposition, sans la mention de la Loterie Romande, est acceptée par 26 voix pour, 6 contre et 0 abstention.

Art. 22bis, al. 2 : la majorité de la CIP souhaite une CIP de contrôle avec trois membres par canton. Cette proposition est acceptée par 21 voix pour, 11 contre et 0 abstention.

Art. 22bis, al. 3 amendé : la majorité de la CIP souhaite une présidence de la CIP de contrôle sur deux ans. La formulation retenue est la suivante : "Elle élit un président ou une présidente et un vice-président ou une vice-présidente en son sein pour deux ans. L'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue et au second tour à la majorité relative. Les deux membres choisis doivent appartenir à des délégations de deux cantons différents."

Cette proposition est acceptée par 31 voix pour, 1 contre et 0 abstention.

Art. 22ter, al. 1 : pas de modification.

Art. 22ter, al. 2 : pas de modification.

Art. 22ter, al. 3 amendé : la CIP souhaite que la présidence puisse trancher en cas d'égalité. La formulation retenue est la suivante : "Elle est conduite par le président ou la présidente ou, en cas d'absence, par le vice-président ou la vice-présidente. En cas d'égalité, la voix du président ou de la présidente est prépondérante."

Cette proposition est acceptée à l'unanimité par 32 voix.

Art. 22quater, al. 1 amendé : retrait de la mention de la Loterie Romande. La formulation retenue est la suivante : "La commission interparlementaire est chargée du contrôle interparlementaire coordonné de l'exécution de la présente convention."

Art. 22quater, al. 2 amendé : la majorité de la CIP souhaite que la CIP de contrôle soit impliquée dans la nomination des juges et retient la formulation suivante : "Elle exerce la haute surveillance sur les membres romands

de l'autorité judiciaire intercantonale. Elle est consultée sur les candidatures qui seront présentées par la CRJA à la CSJA pour la nomination des membres romands de ladite autorité."

Cette proposition est acceptée par 28 voix pour, 0 contre et 4 abstentions.

Art. 22 quater, al. 3 : supprimé (l'al. 3 est refusé par 18 contre, 2 pour et 10 abstentions).

Art. 22quater, al. 4 amendé : retrait de la mention du fonctionnement de la Loterie Romande. La formulation retenue est la suivante : "Les tâches de la commission interparlementaire portent sur la discussion, l'évaluation, et le contrôle d'un point de vue stratégique et général. Une attention particulière est portée aux enjeux suivants :

- a) répartition des bénéfices entre les différents organismes cantonaux et nationaux ;
- b) politique de prévention."

Cette proposition est acceptée par 29 voix pour, 0 contre et 1 abstention.

Art. 22quater, al. 5 amendé : la proposition retenue est la suivante "La CRJA et les organes de répartition intercantonaux sont tenus, sur requête écrite de la commission interparlementaire, de transmettre à celle-ci toute pièce utile et de lui fournir tout renseignement nécessaire qui soit en rapport avec le présent concordat ou en relation avec les tâches de la commission interparlementaire. Le droit fédéral reste réservé."

Cette proposition est acceptée à l'unanimité des présents par 31 voix.

Art. 22quater, al. 6 : pas de modification. Il s'agit d'une obligation prévue dans la CoParl.

- Transmission de l'évaluation et procédure en cas de modification (art. 25, al. 2 CORJA)

Remarque 25 : acceptée par la CIP, sans opposition.

Cette proposition permet de rappeler que si la CORJA devait être modifiée, elle devrait l'être selon les dispositions prévues par la CoParl. Il faudrait aussi que l'évaluation faite par la CRJA et ses conclusions soient transmises aux parlements ou à la CIP de contrôle.

- Clarification de la formulation de l'art. 25, al. 3 CORJA

Remarque 26 : acceptée par la CIP, sans opposition. Une remarque de la CRLJ à ce propos pourrait être utile.

Prises de position finales sur la CORJA

L'ensemble des travaux de la CIP est validé à l'unanimité des présents par 31 voix.

Le président remercie les intervenants externes pour leur présence. Il remercie également le secrétariat et le régisseur. Il remercie enfin l'ensemble des députés et annonce qu'il a été très agréable de travailler dans de telles conditions. La présidente du BIC remercie le président de la CIP pour son excellent travail. Elle remercie également M. Moner-Banet, M. Favre et M. Godel, ainsi que l'ensemble des députés et des collaborateurs pour leur présence et leur disponibilité.

La CIP remercie les Conférences en charge pour l'étude de ces différentes remarques et propositions.


Raymond Wicky
Président

Genève, le 31 octobre 2019


Julien Spacio
Vice-président

Annexes :

- Procès-verbaux de la séance du lundi 2 septembre 2019 et du jeudi 3 octobre 2019.
- Tableaux synoptiques en lien avec le CJA et la CORJA comprenant toutes les remarques.
- Convention sur la participation des parlements (CoParl).

Avis de droit

relatif aux conséquences de la non-adhésion d'un canton au CJA et à la CORJA et/ou de retard dans l'entrée en vigueur d'une loi cantonale d'application de la LJAr, en particulier quant à la distribution des bénéfices issus des jeux de grande envergure

1. Préambule

Dans le contexte de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 des concordats intercantonaux en matière de jeux d'argent, la Loterie Romande a demandé aux soussignés un avis au sujet des conséquences en cas de non-adhésion d'un canton au Concordat intercantonal sur les jeux d'argent (CJA) et à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA), respectivement en cas de retard dans l'entrée en vigueur d'une loi cantonale d'application de la LJAr, en particulier quant à l'exploitation des jeux de grande envergure et la répartition des bénéfices.

2. Analyse juridique

2.1. Le principe de la libre adhésion au CJA et à la CORJA

Selon l'art. 48 al. 1 Cst., les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Cette habilitation générale peut porter sur tous les domaines dans lesquels les cantons, en vertu de la Constitution ou de la législation fédérale, jouissent d'une compétence¹. En principe, la conclusion ou l'adhésion par un canton à une convention intercantonale au sens de l'art. 48 Cst. est entièrement libre, en ce sens qu'aucun canton ne peut être contraint à une telle collaboration. Il existe des cas énumérés exhaustivement par l'art. 48a Cst. dans lesquels la Confédération peut donner force obligatoire générale à une convention ou obliger certains cantons à y adhérer. Le domaine des jeux d'argent n'est pas mentionné à l'art. 48a al. 1 Cst.². Le CJA, tout comme la CORJA étant des conventions intercantionales n'entrant pas dans le champ d'application de l'art. 48a Cst., les cantons sont libres d'y adhérer.

¹ Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Volume I, 3^e éd., 2013, no 1666, p. 566

² BIAGGINI, *op. cit.*, no 1 *ad* art. 48a Cst.

Si l'art. 106 al. 2 Cst. ne laisse aucune compétence aux cantons en matière de réglementation des maisons de jeux, l'art. 106 al. 3 garantit expressément la compétence des cantons en matière d'autorisation et de surveillance des jeux de loteries, des paris sportifs et des jeux d'adresse. Les cantons sont donc souverains et compétents pour autoriser et surveiller les jeux d'argent énumérés à l'art. 106 al. 3 Cst. Ils sont en conséquence libres d'autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire ou de les y interdire.

L'art. 105 LJAr dispose que les cantons qui comptent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire instituent par concordat une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution. Cette disposition limite certes la souveraineté cantonale s'agissant de la manière d'organiser la surveillance des jeux de grande envergure, en obligeant les cantons à prévoir une ou plusieurs autorités intercantionales. Il n'en demeure pas moins que les cantons restent entièrement libres d'autoriser ou non des jeux de grande envergure sur leur territoire: « *Les cantons n'auront pas non plus l'obligation d'organiser sur leur territoire des jeux de grande envergure mais, s'ils le font, ils devront adhérer à un concordat prévoyant une autorité intercantonale* »³. L'art. 28 LJAr prévoit d'ailleurs expressément que les cantons peuvent légiférer pour interdire l'exploitation des jeux de grande envergure (loteries, paris sportifs, jeux d'adresse). Le message précise aussi que « *le projet n'impose pas l'obligation pour les cantons de participer à un tel organe : seuls les cantons qui souhaitent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire devront désigner une autorité commune en charge de la surveillance* »⁴.

En conclusion, chaque canton est libre d'autoriser ou d'interdire l'une ou l'autre catégorie de jeux de grande envergure sur son territoire. Chaque canton est par ailleurs libre d'adhérer ou non à un concordat instituant une autorité intercantonale de surveillance et d'autorisation. Reste à examiner les conséquences pour un canton qui n'adhérerait pas à une telle convention intercantonale.

2.2 Les conséquences d'une non-adhésion au CJA et à la CORJA

a) Sur l'exploitation des jeux de grande envergure

Les cantons qui entendent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire doivent instituer une autorité intercantonale de surveillance (art. 105 LJAr). Cela signifie, *a contrario*, qu'un canton qui n'aurait pas adhéré à un concordat intercantonal créant une telle autorité ne pourrait pas, en vertu du droit fédéral, exploiter des jeux de grande envergure sur son territoire. D'après le rapport explicatif accompagnant le projet de CJA, l'entrée en vigueur du CJA abrogera le Concordat intercantonal actuel (CILP). Les cantons qui n'auront pas encore adhéré au CJA connaîtront alors

³ FF 2015, p. 7720 et 7755

⁴ FF 2015, p. 7652

un « vide juridique », notamment en matière de surveillance. Selon les auteurs de ce rapport, la GESPA ne pourra pas délivrer des autorisations d'exploitant ou de jeu sur le territoire des cantons non concordataires. Les autorisations déjà délivrées devront peut-être même être retirées sur le territoire de ces cantons (pour celles qui ne sont pas déjà éteintes en vertu de l'art. 141 al. 2 LJAr). Plus aucun jeu de grande envergure ne pourrait alors être exploité sur le territoire des cantons concernés⁵.

Si le CJA entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021 suite à son adoption par 18 cantons et la CORJA suite à son adoption par deux cantons romands au moins, ces concordats ne déploieront aucun effet sur les territoires des cantons qui n'y auraient pas adhéré. Un résultat contraire violerait la souveraineté cantonale et ne serait possible qu'en vertu d'une habilitation constitutionnelle explicite. Or, comme exposé ci-dessus, une telle habilitation constitutionnelle n'existe pas dans le domaine des jeux d'argent (cf. art. 48a Cst.).

Le CJA et la CORJA ne s'appliqueront donc qu'aux cantons concordataires et non à ceux qui ont refusé d'y adhérer ou n'y ont pas encore adhéré. Le champ de compétence et d'action de l'autorité intercantonale ainsi instituée sera alors limité aux territoires des cantons signataires qui pourront seuls autoriser l'exploitation de jeux de grande envergure.

b) Sur la distribution des bénéfices de la Loterie Romande

A teneur de l'art. 106 al. 6 Cst., les cantons doivent veiller à ce que les bénéfices nets découlant notamment des jeux de grande envergure soient intégralement affectés à des buts d'utilité publique. L'art. 126 al. 2 LJAr prévoit que les exploitants remettent les bénéfices nets aux cantons dans lesquels les loteries et les paris sportifs se sont déroulés. En effet, le principe régissant l'affectation des bénéfices des loteries et paris veut que cet argent bénéficie à ceux qui en sont à l'origine, autrement dit aux joueurs. C'est pourquoi les bénéfices générés dans un canton doivent, en règle générale, rester dans ce canton. Les cantons peuvent toutefois affecter les bénéfices qui leur sont remis à des buts d'utilité publique intercantonaux, nationaux ou internationaux⁶.

Un canton qui n'a pas adhéré au CJA et à la CORJA n'est pas habilité à autoriser des jeux de grande envergure sur son territoire. Cela implique qu'il n'est à l'origine d'aucun bénéfice pour l'exploitant de jeux de grande envergure, en l'espèce la Loterie Romande, et, au vu du principe énoncé par l'art. 126 al. 2 LJAr, ne peut pas prétendre participer à la répartition des bénéfices. Cette interprétation

⁵ Rapport explicatif CJA, p. 34

⁶ FF 2015, p. 7730 ; art. 127 al. 5 LJAr

est confirmée par l'art. 16 CORJA qui fixe le mode de répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les seuls cantons signataires.

En d'autres termes, un canton qui n'aura pas adhéré au CJA et à la CORJA au moment de leur entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 ne pourra pas profiter des bénéfices engrangés par la Loterie Romande dès cette date.

Il paraît clair que des difficultés interviendront si un canton venait à adhérer aux conventions seulement en cours d'année. La question de savoir comment répartir les bénéfices se posera alors à la fin de l'année civile. La CORJA et les statuts de la Loterie romande ne prévoient pas le cas de figure d'un canton qui n'exploiterait des jeux de grande envergure sur son territoire que durant une partie de l'année. Le règlement du différend qui pourrait naître entre les cantons s'agissant de la manière de répartir les bénéfices devra être réglé selon l'art. 24 CORJA, c'est-à-dire, dans la mesure du possible, à l'amiable.

2.3 Les conséquences d'un référendum contre l'adhésion à un concordat

La procédure d'adhésion à un concordat relève du droit cantonal. Les six cantons romands ont cependant conclu le 5 mars 2010 une convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl), dont le but est notamment d'avoir des règles communes concernant l'élaboration, la ratification, l'exécution et la modification des conventions intercantionales. En vertu de l'art. 13 al. 1 CoParl, les conventions intercantionales sont soumises, après leur signature par les gouvernements cantonaux concernés, à l'approbation du parlement, conformément à la législation propre à chaque canton.

L'approbation du parlement à la conclusion d'une convention intercantionale peut être soumise au vote du peuple par un référendum (obligatoire ou facultatif). Tel est le cas dans les cantons du Jura⁷, de Neuchâtel⁸, de Vaud⁹ et du Valais¹⁰ qui le prévoient expressément. Dans les autres cantons, cela ne signifie pas qu'un référendum contre un concordat soit exclu. La réponse dépend de l'interprétation historique et systématique de la constitution cantonale ; cette dernière peut assujettir au contrôle populaire l'acte par lequel le Grand Conseil approuve l'accord passé avec un autre

⁷ Art. 77 let. f et 78 let. c Cst. JU

⁸ Art. 42 al. 3 let. e et 44 al. 1 let. c Cst. NE

⁹ Art. 83 al. 1 let. b et 84 al. 1 let. b Cst. VD

¹⁰ Art. 31 al. 1 let. b Cst. VS

canton¹¹. Dans le cadre du présent avis, il n'est pas nécessaire de déterminer si un référendum contre un concordat est prévu par les droits fribourgeois et genevois, il suffit de garder à l'esprit que cela constitue une possibilité. Là où un référendum est possible, la date d'entrée en vigueur d'un concordat ne peut pas être antérieure à l'échéance du délai référendaire.

Le référendum déploie en principe un effet suspensif s'il s'exerce avant que l'acte ne produise d'effet, le but de celui-ci étant que le peuple puisse s'opposer à l'entrée en vigueur de l'acte qui lui déplaît¹². Cela implique qu'en cas de référendum contre l'adhésion au CJA et à la CORJA, ceux-ci n'entreront pas en vigueur au niveau cantonal tant que le peuple n'aura pas donné son aval à cette adhésion. Les concordats ne déploieront alors pas d'effets et le territoire du canton concerné ne sera pas soumis à l'autorité intercantonale de surveillance.

Le canton ne pourra donc autoriser des jeux de grande envergure sur son territoire et participer aux bénéfices de la Loterie Romande qu'après que le peuple se sera prononcé en faveur de l'adhésion.

2.4. Les conséquences d'un retard dans l'adoption de la loi cantonale d'application

a) Le droit transitoire

L'art. 31 al. 1 CORJA prévoit que les cantons ont un délai au 1^{er} juin 2021 pour adapter leur législation d'application.

Cependant, la LJAr prévoit un délai d'adaptation du droit cantonal existant de deux ans dès l'entrée en vigueur de la loi, soit au 1^{er} janvier 2021. Le droit fédéral primant sur le droit cantonal ou intercantonal contraire (art. 49 Cst.), on ne peut exclure des difficultés dans l'organisation des organes de répartition en matière de jeux de grande envergure et dans l'application du droit transitoire en matière de jeux de petite envergure si un ou plusieurs cantons tardaient à réviser leur législation d'application.

b) Les conséquences en matière de jeux de grande envergure

La réglementation des jeux de grande envergure relève prioritairement du droit intercantonal. Nous avons évoqué ci-dessus la situation juridique d'un canton qui n'aurait pas adopté les conventions intercantionales au 1^{er} janvier 2021 (cf. art. 141 à 143 LJAr).

¹¹ Etienne GRISEL, *Les droits populaires au niveau cantonal*, in Daniel THÜRER/Jean-François AUBERT/Jörg Paul MÜLLER (édit), *Droit constitutionnel suisse*, no 62 ss ad § 25, p. 408

¹² ATF 101 Ia 354, consid. 3

Se pose encore la question des conséquences juridiques pour un canton qui aurait adopté la CORJA et le CJA, mais n'aurait pas adapté son droit d'application au 1^{er} janvier 2021. Il aura en théorie le droit d'exploiter des jeux de grande envergure sur son territoire. Cependant, il faudra déterminer le droit applicable pour les points qui ne sont pas réglés par les conventions intercantionales, mais uniquement par le droit cantonal.

La LJAr contient des dispositions de droit transitoire concernant les autorisations de jeu pour les jeux de grande envergure (art. 141 à 143 LJAr) et l'affectation des bénéfices (art. 145 LJAr). Selon cette dernière disposition, les cantons adaptent leur législation de manière à ce qu'elle réponde aux exigences relatives à l'organisation et à la procédure figurant dans la section 2 du chapitre 9 au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Les cantons doivent donc, en vertu du droit fédéral, avoir mis en place des organes et autorités chargés de la répartition des bénéfices conformes au droit fédéral et intercantonal et avoir prévu des règles sur la répartition de bénéfices qui soient conformes au droit fédéral d'ici au 1^{er} janvier 2021. Or, les organes et les procédures existant aujourd'hui ne répondent pas forcément aux exigences de la CORJA et du droit fédéral. Toute disposition cantonale contraire au droit fédéral ne devrait plus pouvoir s'appliquer.

Il est donc impératif que les législations cantonales soient adaptées au droit fédéral d'ici au 1^{er} janvier 2021, y compris s'agissant de l'organisation et de la procédure de répartition des bénéfices.

c) Les conséquences en matière de jeux de petite envergure

Le droit fédéral impose aux cantons de légiférer, notamment en instituant une autorité cantonale d'exécution chargée de délivrer les autorisations (art. 32 ss LJAr). La LJAr pose également des conditions générales applicables aux autorisations de jeu. Les cantons sont seuls compétents pour légiférer sur les jeux de petite envergure, que la CORJA n'aborde pas, sinon pour mettre en place une coordination entre les cantons.

L'art. 144 al. 1 LJAr prévoit ce qui suit : « Les autorisations délivrées par les cantons en vertu de l'ancien droit pour des jeux considérés comme des jeux de petite envergure au sens de la présente loi restent valables pendant deux ans au plus après l'entrée en vigueur de cette loi ». Selon l'art. 144 al. 2 LJAr, les cantons adaptent leur législation de manière à ce qu'elle réponde aux exigences de la présente loi et de ses ordonnances d'exécution au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Enfin, l'al. 3 dispose que les demandes d'autorisation de jeux considérés comme des jeux de petite envergure au sens de la présente loi qui sont déposées après l'entrée en vigueur de cette loi mais avant l'adaptation de la législation cantonale sont régies par l'ancien droit.

En l'absence d'une législation d'application adoptée à temps, de nombreuses questions et problèmes risquent de se poser. En théorie, le droit actuellement en vigueur continuera de s'appliquer. Cependant, sur de nombreux points, cette législation sera devenue contraire au droit fédéral (LJAr) et intercantonal et ne devrait donc plus être appliquée. De plus, en vertu de l'art. 144 al. 1 LJAr, toutes les autorisations délivrées sur la base de l'ancien droit fédéral (soit les autorisations délivrées avant le 31 décembre 2018) seront caduques le 31 décembre 2020. Par ailleurs, il n'est pas certain que de nouvelles autorisations puissent continuer à être délivrées sur la base de l'ancien droit, une fois échu le délai transitoire de l'art. 144 al. 3 LJAr. Les nouveaux jeux de petite envergure (en particulier de poker) ne pourront pas être autorisés tant que le canton n'aura pas adopté sa loi. Ainsi, faute de législation cantonale répondant aux exigences du droit fédéral, les cantons risquent ainsi de se trouver dans une situation de blocage.

* * * * *

Thibault Blanchard, av.

Prof. Dr Clémence Grisel Rapin

Lausanne et Fribourg, le 23 juin 2020

PROJET DE LOI

d'application de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent

du 23 septembre 2020

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 106 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999

vu la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr)

vu l'ordonnance du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAr)

vu le concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

vu la convention romande du 25 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA)

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But et objet

¹ La présente loi garantit l'application dans le canton :

- a. de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr; ci-après: la loi fédérale) ;
- b. de l'ordonnance fédérale du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAr; ci-après: l'ordonnance fédérale) ;
- c. du concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA; ci-après le concordat) ;
- d. de la convention romande du 25 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA; ci-après la convention).

² Elle régleme en particulier :

- a. la procédure d'agrément relative à l'implantation des maisons de jeu et l'imposition du produit brut des jeux ;
- b. l'interdiction de jeux de grande et de petite envergure ;
- c. l'exploitation et la surveillance des jeux de petite envergure.

³ Toute désignation de personne, de statut, de fonction ou de profession utilisée dans la présente loi s'applique indifféremment aux femmes et aux hommes.

Art. 2 Définitions

¹ Les termes spéciaux relatifs à la réglementation en matière de jeux d'argent sont définis dans la réglementation fédérale.

² Au sens de la présente loi, on entend par :

- a. lotos : forme particulière de petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots en nature ou en espèces, dont les bénéfices nets sont affectés intégralement à l'utilité publique ou utilisés pour les propres besoins de l'exploitante ou de l'exploitant ;
- b. tournoi occasionnel : tout tournoi de poker organisé par un exploitant gérant moins de 12 tournois par an et se tenant dans un lieu hébergeant moins de 12 tournois par an ;
- c. tournoi régulier : tout tournoi de poker organisé par un exploitant gérant au moins 12 tournois par an ou se tenant dans un lieu hébergeant au moins 12 tournois par an.

Chapitre II Organes d'application

Section I Conseil d'Etat

Art. 3 Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière de jeux.

² Il édicte les dispositions d'exécution de la présente loi en les coordonnant et en les harmonisant avec les autres cantons romands.

³ Le Conseil d'Etat agit en qualité d'organe de répartition du bénéfice net résiduel des grandes loteries attribué au Canton de Vaud au sens de l'article 17 de la présente loi.

Section II Départements

Art. 4 Compétences générales

¹ Sous réserve de dispositions spéciales contraires, les compétences de mise en œuvre de la présente loi et ses dispositions d'exécution sont les suivantes :

- 1. le département en charge de la police du commerce est compétent pour l'autorisation et la surveillance des jeux de petite envergure, sous réserve de l'article 6 ;
- 2. le département en charge de la police du commerce peut collaborer avec les communes et les polices cantonale et communales pour assurer le contrôle du respect des dispositions légales par les exploitants ;
- 3. le département en charge de la santé est compétent en matière d'élaboration et de contrôle des mesures de prévention contre le jeu excessif.

Art. 5 Compétence particulière

¹ Le département en charge de la santé est associé à la procédure de levée de l'exclusion engagée par une personne auprès d'une maison de jeu ou auprès d'une exploitante ou d'un exploitant de jeux de grande envergure, conformément à l'art. 81 al. 3 de la LJAr.

Section III Communes

Art. 6 Lotos

¹ Les communes ont la compétence, pour leur territoire, d'octroyer et de retirer les autorisations de :

- a. lotos ;
- b. tombolas.

Chapitre III Interdiction de jeux de grande et de petite envergure

Art. 7 Paris sportifs locaux

¹ Les paris sportifs locaux au sens de la loi fédérale sont interdits.

² Le Conseil d'Etat peut octroyer des autorisations uniques ou pérennes à des événements sportifs exceptionnels présentant un intérêt culturel ou patrimonial particulier.

³ Les dispositions du Chapitre 4 de la loi fédérale sur les jeux d'argent et les dispositions y relatives de l'ordonnance s'appliquent à ces paris sportifs locaux.

Art. 8 Jeux d'adresse

¹ Les jeux d'adresse de grande envergure, au sens des articles 3, alinéa 1 lettres d et e de la loi fédérale ne sont pas autorisés dans le canton.

² Sont exclus de cette interdiction les appareils dont le gain consiste uniquement en parties gratuites.

Chapitre IV Petites loteries

Art. 9 Conditions d'autorisation

¹ Les dispositions du Chapitre 4 de la loi fédérale sur les jeux d'argent et les dispositions y relatives de l'ordonnance s'appliquent à l'ensemble des petites loteries organisées sur le territoire du canton.

² La commune où se déroule la petite loterie délivre un préavis, lorsque celle-ci est organisée dans le cadre d'un événement se déroulant en un lieu défini.

³ L'exploitation dans le canton d'une loterie intercantonale au sens de l'article 34, al. 4 de la loi fédérale et autorisée dans un autre canton ne peut se faire sans l'autorisation de l'autorité compétente.

⁴ La durée maximale d'exploitation d'une petite loterie est de six mois à compter de la mise en vente.

⁵ Les articles 32 à 34 et 37 à 40 de la loi fédérale ne s'appliquent pas aux tombolas au sens de l'article 41, al. 2 de la loi fédérale et dont la somme totale des mises ne dépasse pas 10 000 francs.

Art. 10 Requête

¹ Le Conseil d'Etat fixe la forme, le contenu et les délais de dépôt des requêtes d'autorisation en les harmonisant avec les autres cantons romands.

² La documentation requise doit fournir les éléments suffisants pour déterminer si l'exploitant garantit une gestion et une exploitation des jeux transparentes et irréprochables, et si le jeu est conçu de manière à présenter un risque faible de jeu excessif.

Chapitre V Petits tournois de poker

Art. 11 Requête

¹ Le Conseil d'Etat fixe la forme, le contenu et les délais de dépôt des requêtes d'autorisation en s'efforçant de les harmoniser avec les autres cantons romands.

² La documentation requise doit fournir les éléments suffisants pour déterminer si l'exploitant garantit le respect des exigences fixées par la législation fédérale et par la présente loi.

Art. 12 Conditions générales d'autorisation

¹ Les dispositions du Chapitre 4 de la loi fédérale sur les jeux d'argent d'argent s'appliquent à l'ensemble des petits tournois de poker organisés sur le territoire du canton.

² L'exploitant met à la disposition des joueurs, de manière clairement identifiable, les informations nécessaires à la participation au jeu ainsi que des informations relatives à la prévention du jeu excessif.

³ La commune où doit se dérouler le tournoi délivre un préavis.

⁴ Chaque autorisation est valable pour une durée maximale de 6 mois.

Art. 13 Conditions spécifiques d'autorisation pour les tournois régulier

¹ Les exploitants de tournois réguliers doivent en outre remplir les conditions suivantes:

- a. s'interdire, ainsi qu'à leur personnel, toute participation aux tournois qu'ils organisent;
- b. assurer le fonctionnement d'un système de vidéo surveillance permettant de garantir un déroulement du jeu conforme aux règles choisies;
- c. assurer la présence d'un croupier par table;
- d. garantir une formation régulière de leur personnel en collaboration avec un organisme de prévention du jeu excessif;
- e. présenter un plan de mesures concrètes pour lutter contre le jeu excessif et le jeu illégal dans leurs locaux;
- f. collecter les données relatives à l'identité, l'âge et l'adresse de domicile de chaque joueur;
- g. fournir à l'autorité, à la fin de chaque semestre, un rapport statistique sur les pratiques de jeu dans ses locaux et sur les mesures en matière de lutte contre le jeu excessif et le jeu illégal;
- h. veiller au respect des dispositions légales en matière de protection des données personnelles, et tout particulièrement en ce qui concerne la vidéo-surveillance et le traitement des données personnelles des joueurs.

Art. 14 Rapport et présentation des comptes

¹ Les règles de présentation des comptes et de révision fixées dans la législation fédérale, s'appliquent aux exploitants de tournois réguliers.

Art. 15 Interdiction de participation des mineurs

¹ La participation aux tournois de poker est interdite aux personnes âgées de moins de 18 ans révolus.

Chapitre VI Emoluments

Art. 16 Emoluments

¹ Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire le tarif des émoluments destinés à couvrir les frais effectifs, liés au travail de l'administration occasionné notamment par l'octroi, le retrait ou le refus des autorisations.

² Il peut prévoir l'affectation de tout ou partie des émoluments perçu par ses départements au développement et à la maintenance des outils informatiques destinés à la gestion des autorisations.

Chapitre VII Affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure

Art. 17 Organes de répartition

¹ La répartition de la part du bénéfice net résiduel des grandes loteries attribuée au canton est assurée par trois organes de répartition :

- a. - la Fondation d'aide sociale et culturelle (FASC);
- b. - la Fondation fonds du sport vaudois (FFSV);
- c. - le Conseil d'Etat.

² Conformément à la convention, le Conseil d'Etat décide de l'attribution d'une partie des contributions correspondant au maximum à 30% de la part du bénéfice net résiduel des loteries et paris sportifs de grande envergure attribuée au Canton de Vaud.

³ La part annuel du bénéfice net résiduel, d'au maximum 30%, et dont la compétence d'attribution incombe au Conseil d'Etat alimente un fonds d'utilité publique spécifiquement créé dans ce but.

⁴ Le capital et les revenus de ce fonds sont affectés sur décision du Conseil d'Etat au financement et cofinancement de projets d'utilité publique dans les domaines de l'action sociale, de la santé, de la formation et de la recherche, de la culture et du patrimoine, du sport, de la promotion et du tourisme.

⁵ Le Conseil d'Etat fixe, notamment, par voie réglementaire :

- a. - les conditions de nomination des membres de la FASC et de la FFSV ainsi que leurs modalités de fonctionnement;
- b. - la part du bénéfice net résiduel dont il décide de l'attribution;
- c. - des modalités de fonctionnement du fonds.

Chapitre VIII Protection des données

Art. 18 Protection des données

¹ Pour accomplir les tâches qui leur incombent de par la présente loi, les autorités cantonales et communales compétentes peuvent traiter des données personnelles nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches de délivrance d'autorisation ou de surveillance, y compris des données sensibles et des profils de personnalité.

² A cette fin, le département en charge de la police du commerce exploite un système d'information.

³ Les autorités cantonales et communales compétentes peuvent notamment traiter les données suivantes, y compris sensibles, uniquement dans la mesure utile à l'accomplissement des tâches qui leur incombent selon la présente loi :

- a. données se rapportant aux poursuites, ainsi qu'aux sanctions pénales et administratives ;
- b. copies de pièces d'identité, de titres de séjour ou de visas.

⁴ Les autorités cantonales et communales compétentes sont autorisées à s'échanger les données collectées en application de la présente loi, y compris les données sensibles, dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches.

Art. 19 Transmission des données

¹ Les autorités chargées de l'exécution de la présente loi s'assistent mutuellement dans l'accomplissement de leurs tâches. Elles se communiquent les données personnelles, y compris les données personnelles sensibles et les profils de personnalité, dont elles ont besoin et s'accordent, sur demande, le droit de consulter les dossiers.

² Les données personnelles, y compris les données personnelles sensibles et les profils de personnalité, peuvent être rendues accessibles aux autorités chargées de l'exécution de la présente loi au moyen d'une procédure d'appel au sens de la loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles.

³ Les autorités tierces peuvent, sur demande, se voir communiquer des données personnelles, y compris les données personnelles sensibles et les profils de personnalité, nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches légales.

⁴ Les autorités cantonales et communales peuvent en outre communiquer des données personnelles :

- a. aux autorités compétentes de la Confédération ;
- b. à l'autorité intercantonale de surveillance en matière de jeux d'argent ;
- c. aux autorités compétentes d'autres cantons ;
- d. à l'administration cantonale des impôts ;
- e. à la Police cantonale ;
- f. aux services compétents des communes.

Art. 20 Dispositions d'exécution

¹ Le règlement d'application de la présente loi fixe des dispositions d'exécution. Il définit en particulier :

- a. les catégories de données personnelles traitées ;
- b. les droits d'accès ;
- c. les mesures de sécurité techniques et organisationnelles destinées à empêcher le traitement des données par un tiers non autorisé ;
- d. les critères et les modalités de transmission des données personnelles, y compris sensibles, notamment entre les autorités ;
- e. les délais de conservation des données ;
- f. l'archivage et l'effacement des données.

Art. 21 Information et transparence

¹ Les dispositions des législations cantonales et fédérales en matière d'information et de transparence sont réservées.

Chapitre IX Surveillance

Art. 22 Dispositions générales

¹ L'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation est également compétente pour effectuer les contrôles et décider des mesures et sanctions relatives à l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution, en collaboration avec les polices cantonale et communales.

² Le département en charge de la santé peut vérifier la mise en oeuvre des mesures de prévention contre le jeu excessif.

³ Tout rapport établi par la police, ou par tout autre agent de la force publique habilité à constater les infractions à la présente loi et à ses dispositions d'exécution, est transmis sans délai à l'autorité concernée. Il en va de même lorsque le département en charge de la santé constate que les mesures de prévention n'ont pas ou que partiellement été mises en oeuvre.

⁴ Les autorités désignées aux alinéas 1 et 2 peuvent en tout temps, dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour accomplir leurs tâches :

- a. donner des instructions aux exploitants de jeux de petite envergure ;
- b. prendre les mesures prévues à l'article 40 de la loi fédérale ;
- c. procéder ou faire procéder à des contrôles sur les biens-fonds et dans les locaux affectés ou liés à l'exploitation de jeux de petite envergure ;
- d. contrôler l'identité des personnes qui s'y trouvent.

Art. 23 Obligation de collaborer

¹ L'exploitant de tout jeu de petite envergure doit collaborer activement avec les autorités et agents chargés d'appliquer la présente loi et ses dispositions d'exécution.

² Il leur assure notamment en tout temps le libre accès aux locaux affectés ou liés à l'exploitation des jeux de petite envergure, ainsi que l'accès aux données récoltées en application de la loi et du présent règlement (y compris la vidéo-surveillance, les données personnelles, les données personnelles sensibles et les profils de personnalité).

Chapitre X Mesures administratives

Art. 24 Fermeture pour défaut d'autorisation

¹ L'autorité compétente intime l'ordre de cesser immédiatement l'exploitation de tout jeu d'argent sans autorisation en vigueur.

² A défaut d'exécution spontanée dès réception de l'ordre, l'autorité procède à la fermeture du lieu, avec apposition de scellés.

Art. 25 Retrait de l'autorisation

¹ L'autorité compétente retire une autorisation de jeu de petite envergure lorsque :

- a. la sécurité et l'ordre publics l'exigent ;
- b. les conditions d'octroi de l'autorisation ne sont plus remplies ;
- c. le titulaire de l'autorisation ne s'acquitte plus des émoluments dus ;
- d. le titulaire de l'autorisation l'a obtenue par de fausses déclarations ;
- e. le titulaire de l'autorisation contrevient à ses obligations de façon grave ou répétée ;
- f. le titulaire de l'autorisation a enfreint de façon grave ou répétée les législations fédérale, cantonale ou communale relatives aux jeux d'argent.

Art. 26 Interdiction temporaire

¹ L'autorité compétente peut interdire l'exploitation de jeux de petite envergure pendant une durée d'un à trois ans à l'exploitant qui contrevient aux prescriptions lors de la préparation d'un jeu de petite envergure ou qui ne se soumet pas aux ordres et décisions de l'autorité de surveillance.

² Elle peut interdire l'exploitation de jeux de petite envergure pendant une durée d'un à cinq ans si, au cours des trois années précédentes, l'exploitant ou ses organes :

- a. ont été condamnés pour une infraction à la législation fédérale ou cantonale sur les jeux d'argent ;
- b. ne se sont pas acquittés des émoluments prévus par la législation cantonale sur les jeux d'argent.

³ Dans les cas de peu de gravité, elle peut prononcer un avertissement.

Chapitre XI Dispositions finales

Art. 27 Abrogation

¹ Sont abrogées, dès l'entrée en vigueur de la présente loi :

- a. la loi du 31 janvier 2001 d'application de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LVLMJ ; BLV 935.51) ;
- b. la loi du 17 novembre 1924 relative à la mise en vigueur, dans le canton, de la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et paris professionnels (LVLLP ; BLV 935.53).

Art. 28 Entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Projet de loi d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent

Le GRAND CONSEIL de
décrète ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But

La présente loi assure l'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent du 29 septembre 2017 (ci-après: la loi fédérale). Elle règlemente l'interdiction de jeux de grande et de petite envergure, l'autorisation et la surveillance des jeux de petite envergure et les taxes et émoluments nécessaires.

Art. 2 Compétences

Le Conseil d'Etat désigne l'autorité compétente (ci-après : l'autorité) pour l'autorisation et la surveillance des jeux de petite envergure et pour la perception d'émoluments.

Chapitre II Interdiction de jeux de grande et de petite envergure

Art. 3 Jeux d'adresse (sauf FR)

Les jeux d'adresse de grande envergure, au sens de l'article 3, lettre d, de la loi fédérale sur les jeux d'argent, du 29 septembre 2017 ne sont pas autorisés dans le canton.

Sont exclus de cette interdiction les appareils dont le gain consiste uniquement en parties gratuites.

Art. 4 Paris sportifs locaux

¹ Les paris sportifs locaux au sens de la loi et de l'ordonnance fédérale sur les jeux d'argent sont interdits.

² Le Conseil d'Etat peut octroyer des autorisations pour des événements sportifs exceptionnels présentant un intérêt culturel ou patrimonial particulier.

Chapitre III Petites loteries et tombolas

Art. 5 Conditions d'autorisation

¹ Les dispositions des articles 32 à 34 et 37 à 40 de la loi fédérale et celles de l'article 37 de l'ordonnance s'appliquent par analogie à l'ensemble des petites loteries organisées sur le territoire du canton.

² La commune où se déroule la petite loterie délivre un préavis, lorsque celle-ci est organisée dans le cadre d'un événement se déroulant en un lieu défini.

³ L'exploitation dans le canton d'une loterie intercantonale au sens de l'article 34, al. 4 de la loi fédérale et autorisée dans un autre canton ne peut se faire sans l'autorisation de l'autorité compétente.

⁴ La durée maximale d'exploitation d'une petite loterie est de six mois à compter de la mise en vente.

⁵ Les articles 32, 33, 34 et 37 à 40 de la LJAr ne s'appliquent pas aux tombolas au sens de l'article 41, al. 2 LJAr et dont la somme totale des mises ne dépasse pas 10 000 francs.

Art. 6 Requête

¹ Le Conseil d'Etat fixe la forme, le contenu et les délais de dépôt des requêtes d'autorisation en s'efforçant de les harmoniser avec les autres cantons romands.

²La documentation requise doit fournir les éléments suffisants pour déterminer si l'exploitant garantit une gestion et une exploitation des jeux transparentes et irréprochables, et de manière à présenter un risque faible de jeu excessif.

Art. 7 Emoluments

L'exploitant verse pour chaque autorisation un émolument de 150 francs.

Chapitre IV Petits tournois de poker

Art. 8 Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par

- a. *tournois occasionnels*: tout tournoi de poker organisé par un exploitant gérant moins de 12 tournois par an et se tenant dans un lieu hébergeant moins de 12 tournois par an;
- b. *tournois réguliers*: tout tournoi de poker organisé par un exploitant gérant au moins 12 tournois par an ou se tenant dans un lieu hébergeant au moins 12 tournois par an.

Art. 9 Interdiction de participation des mineurs

La participation aux tournois de poker est interdite aux personnes âgées de moins de 18 ans révolus.

Art. 10 Conditions générales d'autorisation

¹ Les exigences des articles 33 et 36 de la loi fédérale et de l'article 39 de l'ordonnance s'appliquent à l'ensemble des tournois organisés sur le territoire du canton.

² L'exploitant met à la disposition des joueurs, de manière clairement identifiable, les informations nécessaires à la participation au jeu ainsi que des informations relatives à la prévention du jeu excessif.

³ La commune où se déroule le tournoi délivre un préavis.

⁴ Chaque autorisation est valable pour une durée maximale de 6 mois.

Art. 11 Requête

¹ Le Conseil d'Etat fixe la forme, le contenu et les délais de dépôt des requêtes d'autorisation en s'efforçant de les harmoniser avec les autres cantons romands.

² La documentation requise doit fournir les éléments suffisants pour déterminer si l'exploitant garantit le respect des exigences fixées par la législation fédérale et par la présente loi.

Art. 12 Conditions d'autorisation spécifiques pour les tournois réguliers

Les exploitants de tournois réguliers doivent en outre remplir les conditions suivantes:

- a. s'interdire, ainsi que leur personnel, toute participation aux tournois qu'ils organisent;
- b. assurer le fonctionnement d'un système de vidéosurveillance permettant de garantir un déroulement du jeu conforme aux règles choisies;
- c. assurer la présence d'un-e croupier-ère par table;
- d. garantir une formation régulière de son personnel en collaboration avec un organisme de prévention du jeu excessif;
- e. présenter un plan de mesures concrètes pour lutter contre le jeu excessif et le jeu illégal dans ses locaux;
- f. assurer qu'ils connaissent l'identité, l'âge, l'adresse de domicile de chaque joueur;
- g. fournir à l'autorité, à la fin de chaque semestre, un rapport statistique sur les pratiques de jeu dans ses locaux.

Art. 13 Emoluments

Les émoluments se montent à :

- a. 150 francs pour un tournoi occasionnel;
- b. 1000 francs pour l'autorisation semestrielle d'exploiter des tournois réguliers.

Art. 14 Rapport et présentation des comptes

Les règles de présentation des comptes et de révision fixées aux art. 48 et 49, al. 3 et 4 de la loi fédérale, s'appliquent aux exploitants de tournois réguliers.

Chapitre V Mesures et sanctions (ex. inspiré de la LRDBHD genevoise)

Art. 15 Dispositions générales

¹ L'autorité au sens de l'article 2 est compétente pour décider des mesures et sanctions relatives à l'application de la présente loi.

² Tout rapport établi par la police, ou par tout autre agent de la force publique habilité à constater les infractions à la présente loi, est transmis sans délai à l'autorité.

Art. 16 Fermeture pour défaut d'autorisation

¹ L'autorité intime l'ordre de cesser immédiatement l'exploitation de tout jeu d'argent sans autorisation en vigueur.

² A défaut d'exécution spontanée dès réception de l'ordre, l'autorité procède à la fermeture du lieu, avec apposition de scellés.

Art. 17 Fermeture pour cause de perturbation grave de l'ordre public

¹ Si les circonstances le justifient, un commissaire de police procède à la fermeture immédiate, avec apposition de scellés, pour une durée maximale de 10 jours, de toute entreprise dans laquelle survient une perturbation grave et flagrante de l'ordre public, notamment en matière de tranquillité, santé, sécurité et moralité publiques. La police fait rapport sans délai à l'autorité si l'un des domaines visés à l'article 1, alinéa 4, est concerné. L'autorité examine s'il y a lieu de prolonger la mesure en application de l'alinéa 2 du présent article.

² L'autorité peut procéder à la fermeture, avec apposition de scellés, pour une durée maximale de 4 mois, de toute entreprise dont l'exploitation perturbe ou menace gravement l'ordre public, notamment en matière de tranquillité, santé, sécurité et moralité publiques.

³ La fermeture d'une entreprise n'exclut pas l'application des autres mesures et sanctions administratives prévues par la présente loi.

Art. 18 Restriction, suspension, modification et retrait de l'autorisation d'exploiter

¹ En cas d'infraction à la présente loi et à ses dispositions d'exécution, ainsi qu'aux conditions de l'autorisation, l'autorité prononce, en tenant compte de la gravité de l'infraction ou de sa réitération, les mesures suivantes à l'encontre de l'exploitant :

a. suspension de l'autorisation d'exploiter, pour une durée maximum de 6 mois;

b. le retrait de l'autorisation d'exploiter.

² Lorsqu'elle a prononcé le retrait d'une autorisation d'exploiter, l'autorité ne peut entrer en matière sur une nouvelle demande d'autorisation déposée par l'exploitant pendant un délai de 2 ans à compter du jour où la décision de retrait est entrée en force.

Art. 19 Amendes administratives

¹ En cas d'infraction à la présente loi et à ses dispositions d'exécution, ainsi qu'aux conditions des autorisations, l'autorité peut infliger une amende administrative de 300 francs à 60 000 francs en sus du prononcé de l'une des mesures prévues aux articles 16 à 18.

² Si l'infraction a été commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en commandite, d'une société en nom collectif ou d'une entreprise en raison individuelle, la sanction de l'amende est applicable aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en son nom. La personne morale, la société ou le propriétaire de l'entreprise individuelle répondent solidairement des amendes. La sanction est applicable directement aux sociétés ou entreprises précitées lorsqu'il n'apparaît pas de prime abord quelles sont les personnes responsables.

Chapitre VII Voies de droit

Art. 20 Voies de recours

¹ Les décisions prononcées en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution doivent faire l'objet d'une réclamation ou d'une opposition au sens de la loi sur la procédure administrative avant tout recours auprès des juridictions administratives.

² Le délai de recours contre les décisions de l'autorité est de 30 jours.

Chapitre VIII Dispositions finales et transitoires

Art. 21 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Art. 22 Dispositions transitoires

Art. ? Modifications à une autre loi / d'autres lois

¹ La loi <intitulé de la loi à modifier>, du <date d'adoption (référence RSG)>, est modifiée comme suit :

* * *

² La loi <intitulé de la loi à modifier>, du <date d'adoption>, est modifiée comme suit :

Adopté par la CRLJ le 23.9.2019

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Adopté par la CRLJ le 23.9.2019

Rapport du groupe de travail intercantonal chargé de proposer les orientations harmonisées pour les législations cantonales d'application de la LJAr

Le 10 septembre 2019

A l'attention de la Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ)

Résumé exécutif:

1. interdiction des machines à sous d'adresse hors des casinos (sauf FR)
2. interdiction des paris sportifs locaux et exceptions
3. fixation de règles communes en matière de petites loteries et tombolas
4. autorisation exigée pour les tombolas dès 10'000 francs de mises totales
5. poker
 - tournois occasionnels / tournois réguliers
 - interdiction < 18 ans
6. objectif: 1 formulaire commun pour toute la Suisse romande
7. rôle des communes
8. taxes & émoluments
9. commission intercantonale consultative pour la lutte contre la fraude et le jeu excessif

Table des matières

1. Mandat
2. Membres et séances
3. Thèmes à traiter dans la législation cantonale
4. Objectifs du groupe
5. Tendances du marché
6. Jeux de grande envergure
7. Jeux de petite envergure
 - 7.1. Paris sportifs locaux
 - 7.2. Petites loteries et tombolas
 - 7.3. Petits tournois de poker
8. Taxes ou émoluments
9. Mesures et sanctions administratives ou pénales
10. Lien avec la CORJA

Annexes :

- avant-projet législatif (canevas pour servir de base à chaque canton)
- lexique

1. Mandat

Au début 2019, la CRLJ a désigné dans chaque canton des représentant-es pour siéger dans un groupe intercantonal chargé de préparer le chantier législatif de rang cantonal suite à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr). En particulier, ce groupe de travail est chargé de proposer une approche cohérente des jeux de petite envergure entre les cantons romands, afin d'assurer un fonctionnement équitable de ce secteur et de faciliter la tâche de surveillance des autorités cantonales, conformément à l'ambition de l'article 3 du projet de convention romande sur les jeux d'argent (CORJA).

2. Membres et séances

Chaque canton disposait de représentant-es au sein du groupe intercantonal, à savoir:

Fribourg	Genève	Jura	Neuchâtel	Valais	Vaud
Alain Maeder	Bernard Favre	Boris Rubin	Pierre-François Gobat Carole Zulauf	Danielle Chevrier	Albert von Braun

Le groupe a confié sa présidence à M. Bernard Favre.

Le groupe a aussi bénéficié de la précieuse collaboration à titre d'experts de Madame Clémence Grisel, professeure de droit administratif, et de Monsieur Jean-Luc Moner-Banet, directeur général de la Loterie Romande.

Le groupe de travail s'est réuni le 3 avril 2019, le 4 juin 2019, le 13 août 2019 et le 3 septembre 2019 en réunion plénière. Une partie du travail préparatoire a été réalisé en sous-groupes. Par ailleurs, pour traiter la thématique nouvelle des tournois de poker, MM. Gobat et Favre ont rencontré des personnalités politiques de rang national et fortement impliquées durant les débats parlementaires en faveur du poker. Pour la même thématique, MM. Favre et Moner-Banet ont rencontré une délégation du Schweizerischer Pokerverband (SPOV), et M. Favre a rencontré dans son canton des spécialistes du poker au Casino du Lac (groupe Partouche), de même que des organisations de lutte contre le jeu excessif.

3. Thèmes à traiter dans la législation cantonale

La LJAr, ses ordonnances et les futurs concordats suisse (CJA) et romand (CORJA) laissent aux cantons une marge de manoeuvre relativement faible en matière de jeux d'argent. Toutefois, les cantons doivent avoir adopté leur législation d'application au plus tard d'ici au 1er janvier 2021 (art. 144 LJAr).

L'inventaire des thèmes devant être traités dans la législation cantonale est détaillé dans la page suivante.

Détail du chantier légistique cantonal:

- loi/décret autorisant le canton à adhérer au Concordat sur les jeux d'argent (CJA) ;
- loi/décret autorisant le canton à adhérer au Concordat romand sur les jeux d'argent (CORJA) ; cette loi devrait indiquer, pour chaque canton, si le canton exploite la possibilité de confier au Conseil d'Etat ou à un service de l'administration cantonale la responsabilité de répartir une partie du bénéfice de la Loterie Romande (art. 8, al. 1 CORJA), et dans quelle proportion ;
- loi autorisant le canton à percevoir une partie de l'impôt sur le produit brut des jeux (PBJ) des maisons de jeu (pour les cantons possédant un casino B sur leur territoire, c'est-à-dire tous les cantons romands sauf Vaud), qui doit être adaptée aux dispositions de la LJAr (notamment: pas d'impôt cantonal perçu sur le PBJ des jeux en ligne)
- adaptation des lois fiscales aux nouveaux seuils d'imposition prévus par la LJAr
- règlements cantonaux instituant les organes de répartition
- interdiction éventuelle de jeux de certaines catégories de jeux de grande envergure (art. 28 LJAr)
- dispositions cantonales relatives aux jeux de petite envergure (art. 41 LJAr).

Le groupe de travail s'est concentré sur les deux derniers points de ce chantier législatif, conformément à son mandat.

4. Objectifs du groupe

Le groupe s'est entendu sur les objectifs suivants:

- a minima, proposer une réglementation uniforme pour les jeux de petite envergure présentant un potentiel de tourisme intercantonal, prioritairement les tournois de poker;
- réexaminer la situation des jeux d'adresse (grande envergure) à l'aune de l'exception fribourgeoise et des tendances du marché.

5. Tendances du marché

Dans le cadre de ses travaux, il a constaté que le secteur légal des jeux de petite envergure (tombolas, lotos) vivait une période de déclin, que les dispositions de l'article 33, al. 2 de la LJAr allaient accélérer (interdiction de confier l'organisation d'une petite loterie à une société à but lucratif). Il s'est donc fixé comme objectif de proposer une application simple des exigences fédérales pour ce secteur.

A l'inverse, la jurisprudence et désormais la loi excluant du champ d'application les jeux d'argent dont les gains sont exprimés exclusivement en points ou en parties gratuites, le groupe a été alerté sur le fait que la Suisse romande connaissait depuis plusieurs années une tendance fortement haussière de ce type de jeux.

Cette offre croissante d'automates de jeux à jetons exploités dans des cafés et restaurants,

ou avec des gains exprimés en points et non en argent, qui échapperont à la LJAr et à l'OJAr (art. 71, al .7, lettre c) doit préoccuper les autorités. En effet, il semble vraisemblable que certains exploitants convertissent illégalement ces gains en gains pécuniers. Il en découle des risques majeurs de criminalité, de fragilisation économique et sociale des joueurs et des commerçants acceptant ces jeux. Les acteurs du marché légal des jeux d'argent en Suisse signalent la difficulté de parvenir à une répression efficace de ces jeux illicites auxquels sont attachés de nombreux risques, tant sur le plan de la protection des joueurs, le crime organisé que sur le plan du blanchiment d'argent.

Le groupe de travail a donc invité la CRLJ à alerter la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP) en l'invitant à planifier des opérations concertées visant à identifier les exploitants, à conduire des enquêtes policières afin de prouver que les gains de ces machines sont convertis en gains pécuniers, afin de pouvoir sanctionner certains opérateurs. L'aboutissement d'une telle enquête et la condamnation des acteurs impliqués serait en effet de nature à produire un excellent effet dissuasif et pédagogique.

6. Jeux de grande envergure

L'article 28 LJAr indique que « les cantons peuvent légiférer pour interdire l'exploitation des jeux de grande envergure suivants :

- a. toutes les loteries ;
- b. tous les paris sportifs ;
- c. tous les jeux d'adresse.

L'attachement du public et des autorités romandes aux deux premières catégories de jeux, exploités par la Loterie Romande avec une affectation complète des bénéfices à l'utilité publique, n'étant plus à démontrer, le groupe s'est penché sur les jeux d'adresse. A ce jour, seul le canton de Fribourg connaît cette catégorie de jeux, interdits dans les autres cantons romands.

A ce jour, le canton de Fribourg autorise ce type de machines à sous exclusivement dans les cafés-restaurants (2 appareils au maximum) et dans les salons de jeu (5 appareils au maximum). L'OJAr prévoit que ces jeux sont autorisables dans les lieux publics proposant une "offre de restauration ou de loisirs payante" (2 appareils maximum par lieu) ou dans des salles de jeux dédiées (max. 20 unités par salle). Selon l'article 72, al. 6 de l'OJAr, les cantons pourront seulement 1) réduire ce second nombre, ou conformément à l'article 28, lettre c de la LJAr, 2) interdire complètement les jeux d'adresse.

Le groupe a observé certaines tendances encourageant au statu quo dans les cantons romands, en particulier le fait que la frontière est souvent difficile à distinguer entre jeux d'adresse et jeux de hasard.

C'est pourquoi le groupe de travail privilégie la piste de l'interdiction des jeux d'adresse dans les cantons romands, étant entendu que le canton de Fribourg est probablement préparé à conserver son exception dans ce domaine.

7. Jeux de petite envergure

7.1 Paris sportifs locaux

Le groupe de travail a constaté qu'il n'existait pas de demande à ce jour dans les cantons romands pour cette catégorie de paris, dont l'exploitation était par ailleurs assortie de difficultés et de risques significatifs de manipulation des compétitions sportives concernées. C'est pourquoi le groupe de travail suggère, comme le permet la LJAr, d'interdire cette catégorie de jeux, sous réserve d'exceptions spécifiques pouvant être autorisées par le Conseil d'Etat.

L'article 33 de la LJAr permet l'exploitation de paris sportifs de petite envergure à condition notamment qu'ils soient organisés de façon à être exploités de façon sûre et transparente et à présenter un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent. Les paris sportifs de petite envergure ne peuvent de plus pas être organisés ou exploités par des tiers si ces derniers ne poursuivent pas de buts d'utilité publique. L'article 35 de la LJAR précise à son alinéa 1 que le principe du totalisateur doit s'appliquer aux jeux organisés.

S'agissant tout d'abord des compétitions sur lesquelles des paris sportifs de petite envergure pourraient être organisés, il convient de rappeler que les opérateurs de paris sportifs de grande envergure, LoRo et Swisslos, organisent déjà des paris sur les grands championnats nationaux des sports les plus populaires, généralement sur les deux divisions les plus élevées. Les petits paris sportifs ne pourraient donc être organisés que sur des compétitions de division inférieure et amateur ou sur des sports moins populaires et peu médiatisés.

Même s'il convient de souligner que le risque de manipulation des compétitions sportives est diminué du fait de l'exigence du totalisateur par rapport aux jeux à cotes fixes, le risque de manipulation reste grand dès lors que les paris portent sur des compétitions semi-professionnelles ou amateur, peu médiatisées et peu surveillées par les autorités. Il faut souligner que même la LoRo et Swisslos, qui opèrent professionnellement des paris sportifs en étant strictement régulés par la Comlot, n'obtiendraient pas l'autorisation de prendre des paris sur de telles compétitions du fait notamment du risque de manipulation et de la protection des sportifs amateurs.

Économiquement, l'attractivité de l'organisation de tels paris est très faible du fait de l'exigence du totalisateur et de la redistribution d'un minimum de 50% des enjeux sous forme de gains aux joueurs. Le montant résiduel devant être diminué des coûts organisationnels et technologiques, le montant restant pour les clubs organisateurs serait très faible. Il convient de rappeler que par ailleurs, les clubs sportifs amateur bénéficient largement des contributions des fonds cantonaux du sport au travers desquels ils perçoivent déjà un retour important des paris sportifs de grande envergure organisés par la Loterie Romande.

En raison du manque d'attractivité économique, du risque de manipulation et d'atteinte à l'ordre public, il apparaît donc souhaitable de prohiber l'organisation de paris sportifs de petite envergure en Suisse romande.

La question des paris sportifs de petite envergure portant sur les courses de chevaux, notamment organisées à l'institut équestre national d'Avenches (IENA), doit néanmoins être traitée de façon différente. En effet, les courses hippiques dépendent entièrement dans leur modèle économique de l'organisation de paris sur leurs résultats, contrairement aux autres sports qui ont des sources de revenus diversifiées. La Fédération suisse des courses bénéficie d'une contribution directe de la LoRo dont le montant est réglé tous les 4 ans par la CRJA, conformément à la CORJA, et les courses internationales qu'organise l'IENA bénéficient par ailleurs d'une prise de paris en masse commune avec la LoRo et les opérateurs internationaux connectés au PMU français. Au-delà de ces grandes courses, l'IENA organise annuellement un certain nombre de courses qui bénéficient de paris exploités uniquement sur l'hippodrome à l'aide d'une structure technologique et organisationnelle professionnelle qui garantit le respect des dispositions légales et la protection contre le crime et la manipulation. Il est donc souhaitable de maintenir l'autorisation d'exploitation de ces paris sportifs de petite envergure sur l'hippodrome d'Avenches.

Afin de permettre le maintien de cette exception au travers d'une règle formulée en termes généraux et abstraits, et de permettre d'autres exceptions pour des événements spécifiques comme une fête de lutte ou des joutes alpestres, le groupe propose donc une interdiction générale de ces paris sportifs locaux, assortie de la possibilité pour le Conseil d'Etat d'octroyer des autorisations pour des événements sportifs exceptionnels présentant un intérêt culturel ou patrimonial.

7.2. Petites loteries et tombolas

La LJAr n'évoque pas le nom de tombolas, mais seulement celui de petites loteries. A son article 41, al. 2, il exonère toutefois de toute exigence les petites loteries « organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, lorsque l'émission, le tirage des billets et la distribution des lots sont en corrélation directe avec la réunion », et dès lors que la somme des mises « est peu élevée ». L'article 40 de l'OJAr, qui qualifie ces jeux de « tombolas », précise la notion de « somme des mises peu élevées » en la fixant à 50'000 francs.

Concrètement, le droit fédéral exonère donc de toute exigence – y compris celle d'une affectation des bénéfices à l'utilité publique ou aux besoins propres de l'entité organisatrice ne poursuivant pas de but économique (art. 129 LJAr) – les tombolas dont la somme totale des mises est inférieure à 50'000 francs.

Cette souplesse est apparue, au sein du groupe de travail, comme problématique. En effet, une tombola dont le chiffre d'affaires serait inférieur à 50'000 francs n'est pas une chose courante. Dans l'hypothèse d'une soirée récréative de taille importante – disons, 250 personnes – cela supposerait que chaque participant puisse miser 20 francs. En effet, non seulement cette largesse permettrait à des individus d'organiser sans aucun contrôle des jeux d'argent en toute légalité, à des fins d'enrichissement personnel ; mais en plus, les joueurs ne bénéficieraient d'aucune protection contre la fraude de la part des autorités.

C'est pourquoi le groupe de travail propose :

- de préciser que les exigences de base de la LJAr (l'exploitant doit être une personne morale de droit suisse, jouissant d'une bonne réputation, au bénéfice d'une autorisation cantonale) et de l'OJAr (mise unitaire plafonnée à 10.-, valeur minimale des gains de 50% de la somme maximale des mises, limitation du nombre d'autorisations à 2 par an et par exploitant) s'appliquent à l'ensemble des petites loteries ;
- de préciser que la commune où se déroule l'événement doit délivrer un préavis à l'attention de l'autorité cantonale quand il s'agit de loteries ou tombolas apparentées à des événements ponctuels organisés dans un lieu défini (à l'inverse de petites loteries ou tombolas dont la vente peut s'effectuer sur l'ensemble du canton) ;
- de limiter la durée maximale d'exploitation d'une petite loterie à 6 mois à compter de la mise en vente;
- d'exonérer de ces obligations les tombolas dont la somme totale des mises ne dépasse pas 10'000 francs.

Pour les tombolas dont la somme totale des mises ne dépasse pas 10'000 francs, le groupe s'est interrogé sur la pertinence d'une obligation d'annonce, en lieu et place de la demande d'autorisation. A ce stade, le groupe de travail a renoncé à cette obligation d'annonce, ceci afin d'éviter une surcharge administrative inutile pour les autorités chargées de la surveillance. En revanche, afin de s'assurer que les entités souhaitant organiser des tombolas au-dessous de ce seuil connaissent les exigences légales auxquelles elles sont soumises, il importe que chaque canton prévoie un dispositif d'information adapté sur les articles 32 à 34 et 37 à 40.

Le canton du Valais a émis le souhait de confier aux communes la responsabilité d'autoriser les petites loteries. La recommandation majoritaire du groupe de travail est toutefois, si un canton suit cette hypothèse, de prévoir malgré tout une autorisation cantonale pour des loteries qui ne seraient pas assimilables à un événement organisé en un lieu donné (ex: une tombola dont la vente peut se faire sur plusieurs jours, voire plusieurs mois, et sur l'ensemble du territoire cantonal).

7.3. Petits tournois de poker

S'agissant du domaine du poker, le groupe de travail a constaté que l'autorisation des tournois de poker dans la LJAr, bien qu'elle soit en opposition frontale avec la norme constitutionnelle s'agissant de l'absence d'obligation d'affecter le bénéfice à l'utilité publique, résulte d'une pression politique transpartisane qui s'est notamment exprimée lors des débats parlementaires et donc d'une attente forte de la population. C'est pourquoi, bien que la LJAr donne aux cantons la latitude d'interdire les tournois de poker, le groupe de travail s'est appliqué à proposer des dispositions d'application visant à permettre l'émergence d'une véritable scène légale du poker en Suisse romande, tout en limitant les risques de jeu excessif ou illégal. Certains cantons alémaniques ont prévu, dans leurs projets législatifs, d'interdire les tournois de poker en dehors des maisons de jeu (notamment les Grisons). Cette optique n'a pas été retenue par le groupe de travail, d'une part parce que les casinos romands ne manifestent qu'un faible intérêt à organiser ce type de jeux faiblement rémunérateurs, et d'autre part parce qu'il y a un intérêt social à permettre l'émergence d'une scène de poker légale.

Les travaux ont conduit à constater que les tournois de poker tels que prévus au sens de la LJA et de l'OJA présentent un potentiel addictif relativement faible en raison de la durée des tournois (minimum 3 heures par tournoi) et de la limitation des mises initiales. De même, les joueurs de tournois de poker présentent des risques moindres d'abuser de substances altérant les capacités cognitives (alcool ou drogues) pendant les tournois, contrairement à des clichés véhiculés par le cinéma. En revanche, plusieurs risques spécifiques doivent être pris en considération :

- les risques d'altercation ou de trouble à l'ordre public dans l'hypothèse où l'exploitation du tournoi est peu professionnelle et peut nourrir des doutes sur le bon déroulement du jeu ;
- les risques que des joueurs éliminés dès la première demi-heure du tournoi soient tentés d'aller pratiquer du poker « cash-game » de manière illicite dans un lieu distinct ;
- le risque d'attirer un public exclu des maisons de jeu pour des comportements inadéquats (ce risque a été signalé notamment par la direction de certaines maisons de jeu) ;
- le risque, dans l'hypothèse d'une législation trop disparate d'un canton à l'autre, de conduire à un tourisme du poker qui peut contraindre les adeptes de ce jeu à effectuer des centaines de kilomètres de route après avoir passé plusieurs heures très concentré dans un tournoi ;
- le risque, dans l'hypothèse d'une législation trop restrictive, d'empêcher l'émergence d'une scène légale attractive et de renforcer ainsi les problématiques liées au jeu illégal.

S'agissant du marché, le groupe de travail a observé que l'on pouvait s'attendre principalement à deux types d'acteurs clairement distincts :

- des exploitants de tournois occasionnels, organisés de manière peu professionnelle et plutôt spontanée, tels que ceux qui pouvaient se pratiquer régulièrement avant la jurisprudence du TF qui considérait le poker comme un jeu de hasard ;
- des exploitants plus professionnels, ambitionnant la gestion de lieux spécifiques dédiés prioritairement au poker, directement et économiquement intéressés à préserver une image positive de ce jeu et donc disposés à mettre en place activement des mesures visant à combattre le jeu excessif.

Cette distinction est également au cœur des dispositions fédérales, puisque l'ordonnance sur les jeux d'argent (art. 39) prévoit que l'exploitant prévoyant de proposer plus de 12 tournois par an dans un même lieu, doit développer un programme de mesures concrètes pour lutter contre le jeu excessif et le jeu illégal.

Le groupe de travail a donc opté pour une discrimination similaire entre exploitants de tournois occasionnels et réguliers, à partir de 12 par an par exploitant ou par lieu. Pour les tournois occasionnels, le groupe de travail n'ajoute que peu d'obligations à celles prévues par le droit fédéral, notamment parce que les modalités de rétribution des exploitants ne permettent guère de dégager de ressources significatives. Les exigences supplémentaires proposées pour le droit cantonal pour ces tournois occasionnels sont les suivantes :

- interdiction de jeu pour les mineurs

- mise à la disposition des joueurs, de manière clairement identifiable, des informations nécessaires à la participation au jeu ainsi que des informations relatives à la prévention du jeu excessif
- préavis de la commune exigé pour l'autorisation d'exploiter.

A la demande d'un canton, le groupe a renoncé à proposer également d'interdire aux exploitants et à leur personnel de participer aux tournois, s'agissant des tournois occasionnels. Il a été considéré le fait que ces tournois occasionnels seront vraisemblablement organisés par des associations d'amateurs pour lesquels cette contrainte pourrait être excessive. En revanche, le groupe tient à souligner que cette tolérance peut comporter des risques de fraude, mais aussi et surtout de trouble à l'ordre public en cas de litige entre un joueur et l'exploitant. Cette interdiction est en revanche maintenue pour les exploitants de tournois réguliers.

Pour les exploitants réguliers, les exigences proposées ont fait l'objet de discussions avec les spécialistes du Pokerverband, qui semblent par ailleurs intéressés à mettre sur pied un système de licence comme c'est le cas dans le domaine du sport (ex : swisstennis). Ce système constituerait un moyen efficace pour les exploitants de répondre aux exigences fixées par les propositions législatives cantonales, notamment celles visées à l'article 12, lettres f et g. Le groupe a toutefois renoncé à rendre un tel dispositif obligatoire, estimant qu'il pouvait présenter le risque d'avoir un caractère dissuasif pour une partie des joueurs, ou trop contraignant pour les exploitants, ce qui favoriserait hélas le maintien d'une scène illégale prospère et le tourisme vers la suisse alémanique.

Etant donné le caractère novateur d'une législation sur les jeux de poker et le manque d'information des autorités sont encore des réalités que pourra prendre ce marché, le groupe de travail propose la constitution d'une commission consultative intercantonale visant à appuyer les autorités chargées de la surveillance du secteur et, cas échéant, à faire évoluer la législation et les instruments de surveillance.

Toutefois, sur observation de deux cantons, proposition est faite de ne pas inscrire l'existence de cette commission dans la loi cantonale d'application, mais soit:

- de la constituer dans le cadre des compétences que la CORJA attribue à la CRJA, ou
- de la constituer dans la CORJA, en réponses à des inquiétudes manifestées par la commission interparlementaire lors de l'examen de la CORJA le 2 septembre 2019.

Cette commission pourrait ainsi faire l'objet d'un article spécifique dédié à la lutte contre la fraude et la prévention du jeu excessif, en réponse aux demandes parlementaires à ce sujet.

8. Taxes ou émoluments

Le groupe de travail s'est penché sur la question de principe de la conformité au droit supérieur des diverses taxes et émoluments prélevées sur les jeux de petite envergure.

En effet, conformément à l'article 106, al. 6 de la Constitution fédérale, l'intégralité des bénéfices des jeux d'argent doit aller à l'utilité publique – seuls les jeux d'adresse sont exemptés de cette obligation.

En vertu de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 Cst.), les cantons ne peuvent édicter des règles ou des mesures qui seraient contraires au droit fédéral ou qui rendraient son application impossible. La souveraineté des cantons en matière fiscale est donc limitée par l'art. 106 al. 6 Cst, qui leur impose de veiller à ce que l'intégralité des bénéfices nets de jeux d'argent soit affectée à des buts d'utilité publique.

La disposition constitutionnelle ne distingue pas les jeux de grande envergure des jeux de petite envergure. L'obligation d'affectation à l'utilité publique s'applique à toutes les loteries et paris sportifs, de grande et de petite envergure. Seuls les jeux d'adresse sont exemptés. L'art. 129 al. 1 LJA r prévoit que les exploitants de petites loteries et paris sportifs locaux qui ne poursuivent pas de buts économiques peuvent utiliser les bénéfices nets de ces jeux pour leurs besoins propres. Il faut comprendre que les bénéfices nets obtenus lors de tombolas ou petites loteries organisées par les sociétés sportives ou culturelles, et qu'elles pourraient ainsi conserver, sont considérés comme étant d'une certaine manière affectés au bien commun. Une autre interprétation ne serait pas conforme au texte constitutionnel, qui ne prévoit pas d'exception pour l'affectation des bénéfices nets des jeux de petite envergure. Quant à l'art. 129 al. 2 LJA r, il dispose que les bénéfices nets des tournois de poker réalisés en dehors des maisons de jeux ne sont soumis à aucune obligation d'affectation. Cette disposition, qui peut certes se comprendre dans une optique de libéralisation des jeux de poker en dehors des casinos, apparaît cependant contraire à la Constitution fédérale.

Afin de déterminer dans quelle mesure les collectivités pourraient prélever des contributions sur le produit des jeux, il convient de comprendre ce que le législateur entend par « bénéfices nets ». L'article 125, al. 1, la LJA r a pour but de mettre en œuvre la disposition constitutionnelle. L'al.1 reprend le texte de l'art. 106 al. 6 Cst., tandis que l'al. 2 définit la notion de bénéfices nets de jeux comme la « somme des mises et du résultat financier après déduction des gains versés, des frais découlant de l'activité commerciale, y compris des taxes perçues pour couvrir les coûts tels que ceux de la surveillance et des mesures de prévention en rapport avec les jeux (...) ».

D'après le message du Conseil fédéral, cette définition du bénéfice net permettra notamment aux cantons de continuer à prélever une taxe destinée à financer les mesures de prévention, comme ils le font à l'heure actuelle sur la base du concordat. Le bénéfice net des jeux se comprend donc après perception des taxes nécessaires à la surveillance et à la prévention. Selon le législateur, seules des taxes perçues pour couvrir les coûts tels que ceux de la surveillance et de la prévention peuvent être perçues par les cantons, sans entamer les bénéfices nets des jeux de loterie. Il s'agit de deux sortes de taxes causales : 1) les taxes de surveillance, dont le montant doit respecter les principes d'équivalence et de couverture des coûts. Les recettes issues de la taxe devront par ailleurs être affectées exclusivement à la surveillance des jeux en question. La base de calcul peut revêtir un certain schématisme. La taxe de surveillance peut être conçue simplement comme un émolument administratif ou plutôt, comme le fait le CJA, comme une taxe causale ; 2) la taxe dite de prévention. Pour les jeux de grande envergure, cette taxe est perçue directement auprès des exploitants de grandes loteries selon le CJA, comme par le passé ; la compétence des cantons est épuisée, de sorte qu'ils ne peuvent pas prévoir encore une taxe de prévention sur les jeux de grande envergure. En revanche, ils seraient libres de percevoir une telle taxe également pour les jeux de petite envergure, pour autant bien entendu que les recettes de la taxe soient

affectées directement à la prévention du jeu excessif et que la contribution conserve les caractéristiques d'une taxe.

Les cantons ne peuvent pas détourner une partie des bénéfices nets des jeux de leur affectation obligatoire par le biais de leur fiscalité, en prélevant des taxes ou des impôts autres que ceux que le législateur fédéral a prévus. Ceux-ci se limitent donc à des taxes de surveillance, soit des émoluments, qui doivent respecter les principes d'équivalence et de couverture des frais. Compte tenu de la définition légale, les cantons ne devraient pas pouvoir percevoir d'autres taxes ou impôts sans détourner une partie du bénéfice net des jeux de loterie de leur affectation obligatoire. De plus, la loi exclut que l'affectation des bénéfices partent à l'exécution d'obligations légales de droit public.

Plusieurs cantons romands prévoient encore la perception d'une « taxe » en pourcentage sur le montant des billets (notamment VD et FR ;GE jusqu'en 2011). Ces taxes sont en réalité qualifiées par le Tribunal fédéral et la doctrine d'impôts indirects sur la dépense ou d'impôts à la consommation (ATF 122 I 220). Ce ne sont donc pas des taxes causales, ni de surveillance, ni de prévention, mais des impôts. Dans la mesure où ils entament le bénéfice net des jeux, ces impôts ne devraient pas pouvoir subsister dans le futur, faute de respecter le droit fédéral.

Le groupe de travail privilégie ainsi la perception d'émoluments modiques, couvrant en partie les coûts liés à la délivrance des autorisations et à la surveillance. La modicité de ces émoluments doit aussi avoir la vertu d'éviter de pénaliser les exploitants (associatifs et sans but lucratif pour les petites loteries) dans un secteur qui, aujourd'hui déjà, connaît un réel déclin. S'agissant des tournois de poker, les perspectives de gains offertes par l'activité économique semblent relativement faibles (max. 10 joueurs par table, qui paient une taxe de participation d'env. 30 francs pour 3 heures de tournoi, l'exploitant devant assurer la présence d'un croupier par table et toute l'infrastructure). Il n'est donc pas souhaitable ni conforme à la volonté du législateur de prévoir des émoluments dissuasifs. Les montants prévus dans le projet législatif annexé répondent à ces exigences.

9. Mesures et sanctions administratives ou pénales

La LJAr prescrit à l'article 135 que la poursuite et le jugement des infractions commises en rapport avec « d'autres jeux d'argent » que les casinos ou les jeux de grande envergure relèvent des cantons, l'autorité intercantonale instituée par la CJA pouvant être associée à l'instruction. L'article 106 du code pénal fixe par ailleurs un plafond de 10'000 francs aux amendes, sauf disposition contraire de la loi.

Les cantons ont donc la possibilité de légiférer sur les sanctions administratives dans le domaine des jeux de petite envergure. Le groupe de travail propose à chaque canton de faire une référence simple à une loi déjà existante relative aux débits de boissons et/ou aux divertissements. Les articles mentionnés dans le projet de loi annexé sont tirés de la loi cantonale genevoise sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD), du 19 mars 2015.

10. Lien avec la CORJA

Le présent rapport ainsi que les propositions de réglementation annexées répondent à l'ambition de l'article 3 de la CORJA.

Le groupe de travail suggère ensuite, si les projets de loi sont acceptés dans les différents cantons, d'édicter des règlements d'application communs et à terme, de proposer un formulaire de requête en autorisation d'exploiter identique dans tous les cantons romands.

Dans l'intervalle, s'agissant de la commission consultative proposée dans le chapitre consacré au poker, la CRLJ devra examiner la pertinence d'intégrer une telle commission directement dans la CORJA. Cela pourrait constituer un élément de réponse adapté aux revendications parlementaires en faveur de mesures de prévention accrues dans la CORJA. Cette piste a d'ailleurs été évoquée devant la commission interparlementaire, lors de sa séance du 2 septembre dernier. Nous suggérons donc que cette hypothèse puisse être évoquée en fonction des attentes exprimées par la commission interparlementaire traitant de la CORJA en matière de coordination intercantonale.

Cette commission pourrait ainsi être instituée dans le cadre d'un article spécifique dédié à la lutte contre la fraude et le jeu excessif:

Art. XX Lutte contre la fraude et le jeu excessif dans les jeux de petite envergure

¹ La CRJA assure la coordination des cantons signataires en matière de lutte contre la fraude et contre les risques de jeu excessif en matière de jeux de petite envergure.

² Elle institue à cette fin une commission consultative intercantonale composée de 9 à 13 membres, regroupant des représentants désignés par la CRJA sur proposition des exploitants, des joueurs, des milieux de la prévention du jeu excessif et des autorités de poursuite pénale. La CRJA veille à une représentation équitable de chaque canton.

³ Cette commission a pour mission d'appuyer les autorités chargées de l'autorisation et de la surveillance des jeux pour faire évoluer le cadre réglementaire en fonction des tendances observées dans le secteur du poker, d'établir des statistiques, de mettre en place des formations aux bonnes pratiques pour les exploitants et de conseiller les autorités de poursuite pénale pour la lutte contre le jeu illégal.

PROJET DE LOI

modifiant celle du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons

du 23 septembre 2020

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décète

Article Premier

¹ La loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons est modifiée comme il suit :

Art. 52 Jeux d'argent et autres jeux

¹ Les dispositions légales fédérales en matière de jeux d'argent sont également applicables aux établissements soumis à la présente loi.

² Sans changement.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

PROJET DE LOI

modifiant celle du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs

du 23 septembre 2020

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr)

vu les préavis du Département de formation, de la jeunesse et de la culture et du Département de l'économie, de l'innovation et du sport

décète

Article Premier

¹ La loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs est modifiée comme il suit :

Art. 60 Sans changement

¹ Sans changement.

² Le Fonds est alimenté notamment par un versement éventuel de l'Etat et par les dons et legs.

³ Sans changement.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.