

MESSAGE DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT CONCERNANT :

- un projet de loi portant introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent,
- un projet d'arrêté portant adhésion de la République et canton du Jura au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse,
- un projet d'arrêté portant adhésion de la République et canton du Jura à la convention romande sur les jeux d'argent,

du 26 mai 2020

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Le Gouvernement vous soumet un projet de loi portant introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LiLJAr ; RSJU 935.52) ainsi que deux projets d'arrêtés d'adhésion, l'un au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA ; RSJU 935.590), l'autre à la convention romande sur les jeux d'argent (CORJA ; RSJU 935.591).

Il vous invite à les accepter et le motive comme suit.

I. Introduction

La réglementation fédérale des jeux d'argent a été révisée complètement.

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr ; RS 935.51) regroupe dans un même texte législatif l'ensemble des jeux d'argent. Elle succède à la loi fédérale de 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux et à la loi fédérale de 1923 sur les loteries et les paris professionnels. Elle met en œuvre l'article 106 de la Constitution fédérale, adopté en votation populaire le 11 mars 2012.

Pour l'essentiel, la LJAr garantit l'affectation des bénéfices des loteries à des buts d'utilité publique et renforce la protection de la population contre les dangers liés aux jeux d'argent.

La LJAr règle de manière très précise les casinos, la lutte contre le blanchiment d'argent, le blocage des jeux en ligne non autorisés en Suisse et l'organisation au niveau des autorités fédérales. Dans d'autres domaines, comme l'exploitation des jeux et l'octroi des soutiens aux projets d'utilité publique provenant des bénéfices de loterie, la LJAr se limite à fixer un cadre. Les cantons disposent alors d'une marge pour légiférer, soit à un niveau concordataire (CJA et CORJA), soit par du droit strictement cantonal.

La partie intercantonale de la législation a été stabilisée à fin 2019. Il a été ensuite possible de terminer les propositions d'adaptation du droit strictement cantonal. La réglementation proposée est résumée dans la partie suivante.

II. Réglementation proposée

a) Cadre intercantonal

Le CJA remplace 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 (RSJU 935.519).

La CORJA remplace quant à elle la 9^e convention relative à la Loterie Romande.

Ces nouvelles conventions intercantionales figurent en annexe, avec des rapports explicatifs comprenant les commentaires des dispositions.

C'est le CJA qui institue l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution des jeux d'argent (actuelle Comlot). Elle seule peut homologuer les jeux et en surveiller l'exploitation. Le CJA instaure aussi l'institution intercantonale en charge des jeux d'argent, le Tribunal des jeux d'argent et la Fondation suisse pour l'encouragement du sport. Le CJA est indispensable si un canton souhaite que puissent être organisés des jeux d'argent de grande envergure sur son territoire (art. 105 LJAr) et s'il entend pouvoir soutenir des projets d'utilité publique grâce aux bénéfices de loterie. Il est donc question ici des soutiens issus des bénéfices nets de la Loterie Romande redistribués aux cantons.

Pour sa part, la CORJA désigne la Loterie Romande comme exploitante exclusive des jeux de grande envergure dans les cantons romands. Elle traite également de la clef de répartition des bénéfices entre cantons et des critères d'octroi des soutiens aux projets d'intérêt public. Il est question ici des soutiens aux projets dans les domaines de l'action sociale, de la culture, de l'éducation, de la recherche, du patrimoine, de l'environnement, du sport, etc. L'organe suprême de cette convention est la Conférence romande des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent.

Ces conventions ne peuvent plus être modifiées à ce stade. Les projets de conventions ont été transmis à une commission interparlementaire constituée de sept parlementaires pour chaque canton romand. La commission interparlementaire a transmis un rapport final contenant ses observations et propositions le 31 octobre 2019 aux conférences en charge du CJA et de la CORJA. Une grande partie des observations et des demandes de cette commission a été intégrée dans la version finale de la CORJA. En ce qui concerne le CJA, l'influence de la commission interparlementaire précitée a été moindre puisqu'au moment où elle en a été saisie, ce concordat était déjà en voie d'adoption dans certains cantons alémaniques, lesquels ne connaissant pas de procédure interparlementaire préalable comme celle appliquée par les cantons romands.

b) Droit strictement cantonal

A côté du droit intercantonal, le droit strictement cantonal doit également être modifié. Il a été jugé opportun de regrouper l'ensemble des dispositions qui traitent des jeux d'argent dans une seule loi, à savoir la LiLJAr. Actuellement, le droit jurassien comporte une dizaine de textes normatifs touchant les jeux d'argent.

Il convient d'aborder à présent la question de la marge réglementaire réservée aux cantons.

Cette marge est assez limitée, l'essentiel figurant dans le droit fédéral et dans les deux conventions intercantionales.

En ce qui concerne les jeux de petite envergure (loteries, paris sportifs et tournois de poker qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne), les cantons peuvent définir les jeux qu'ils autorisent et fixer des conditions d'exploitation allant plus loin que celles imposées par le droit fédéral (art. 41, al. 1, LJAr).

Dans le domaine des jeux de grande envergure (loteries, paris sportifs et jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne), l'essentiel figure dans la LJAr. Les cantons n'ont pratiquement pas de compétence législative à ce propos. Ils pourraient toutefois interdire tout ou partie de ces jeux (art. 28 LJAr). Dans la mesure où les cantons utilisent les bénéfiques nets des jeux organisés par la Loterie Romande (loteries et paris sportifs) pour soutenir des projets d'intérêt public, aucun d'entre eux n'envisage une interdiction. Seuls les jeux d'adresse de grande envergure font l'objet d'une interdiction dans les cantons romands. Un seul canton, Fribourg, prévoit toutefois de les admettre.

Le projet de loi proposé se calque en grande partie sur une loi modèle élaborée par un groupe de travail romand, sur mandat de la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux. Il est essentiel que les cantons romands n'aient pas des régimes trop différents, afin d'éviter un certain tourisme vers les cantons imposant le moins d'exigences. Cette relative harmonisation est voulue par la CORJA.

Le droit cantonal jurassien ne subit pas de grands changements. Toutefois, dans la mesure où la LJAr autorise désormais les petits tournois de poker hors casinos (interdits auparavant), il importe de réglementer ces tournois. Il s'agit donc ici d'une nouveauté.

Le droit cantonal aborde aussi l'impôt cantonal sur les casinos B (en l'occurrence celui de Courrendlin), la désignation des organes d'application et certains éléments de procédure.

En matière de soutien aux projets d'utilité publique, la marge de manœuvre réglementaire au niveau jurassien est très limitée. La LJAr fixe les principes et la CORJA précise les critères d'attribution ainsi que certains éléments d'organisation et de procédure. Le droit strictement cantonal porte sur certains aspects de l'organisation (désignation des organes) et de la procédure.

Une nouveauté doit cependant être signalée : l'institution, au niveau de la loi, du fonds d'utilité publique (FUP), utilisé notamment pour le soutien de projets d'utilité publique dans divers domaines.

Le nouveau régime institué par la LJAr impose par ailleurs des obligations en matière de transparence (publication des montants attribués, des bénéficiaires et des comptes), lesquelles s'appliquent non seulement aux organes de répartition, mais aussi aux unités administratives qui octroient des contributions prélevées sur le FUP.

Toutes les explications nécessaires figurent dans le tableau annexé comportant le projet de loi et les commentaires. Les incidences financières sont présentées ci-dessous.

Il y a lieu de signaler qu'il est impératif que les conventions intercantionales (suisse et romande) et que la LiLJAR puissent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021. A défaut, dans les cantons non-concordataires, les autorisations d'exploiter ou de jeu ne pourront pas être délivrées par l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution, seule habilitée à le faire (art. 105 LJAr). En outre, les

autorisations délivrées devront être retirées. Enfin, le soutien aux projets d'utilité publique serait compromis dans les cantons n'ayant pas adhéré au CJA.

III. Incidences financières

a) Impôt cantonal sur les maisons de jeu

L'affectation de l'impôt cantonal sur les maisons de jeu est la suivante :

- 15% à la commune de Courrendlin ;
- 10% au Service de l'action sociale, pour la lutte contre les conséquences sociales du jeu ;
- 37,5% au Service de l'économie et de l'emploi, pour l'encouragement du développement de l'économie touristique (fonds du tourisme) ;
- 18,75% à l'Office des sports, pour la promotion du sport (fonds pour la promotion du sport) ;
- 18,75% à l'Office de la culture, pour l'encouragement des activités culturelles.

En 2018, l'impôt cantonal sur les maisons de jeux a rapporté 1'906'000 francs au canton du Jura (sans la part revenant à la commune de Courrendlin). En 2019, cet impôt a rapporté 1'865'000 francs (sans la part communale). La tendance récente est à la baisse. Il n'est toutefois pas possible de faire des prévisions à ce sujet en ce qui concerne les prochaines années.

On peut toutefois certainement affirmer que ces prochaines années, cet impôt rapportera entre 1'500'000 et 2'000'000 francs à l'Etat.

Pour la taxation et la perception de l'impôt cantonal, la Commission fédérale des maisons de jeu, à qui ce travail est confié, percevra un émoluments de quelques milliers de francs par an (art. 126, al. 3, de l'ordonnance fédérale sur les jeux d'argent [RS 935.511] ; tarif : 250 francs de l'heure).

A noter enfin que seuls les jeux terrestres (par opposition aux jeux en ligne) peuvent être imposés au niveau cantonal. Les jeux en ligne sont imposés séparément par la Confédération (art. 122, al. 3, LJAr).

b) Répartition des bénéfices de la Loterie Romande

Avant d'évoquer la répartition des bénéfices de la Loterie Romande, il convient de préciser que les moyens à disposition ne sont pas gérés dans le cadre du budget de l'Etat (art. 126, al. 1, LJAr). Ils reviennent intégralement à des projets d'utilité publique. De plus, l'affectation des bénéfices à l'exécution d'obligations légales de droit public est exclue (art. 125, al. 3, LJAr). De ce fait, la répartition des bénéfices de la Loterie Romande n'a pas d'incidences financières pour l'Etat lui-même.

La présente subdivision vise à présenter le système de répartition.

Actuellement, le bénéfice net résiduel des jeux exploités par la Loterie Romande est tout d'abord diminué d'une part destinée au sport hippique (ADEC ; Association pour le développement de l'élevage et des courses). Le solde est réparti entre les cantons en fonction de la population et du produit brut des jeux réalisés dans chaque canton.

5/6^e vont aux organes de répartition et un 1/6^e va au sport. Sur cette part de 1/6^e, une partie est affectée au sport national.

Avec l'entrée en vigueur des nouveaux statuts de la Loterie Romande dès début 2021, la part des bénéficiaires allouée au sport national ne sera plus prélevée sur le 1/6^e. Cette part sera déduite d'emblée du bénéfice total distribué aux cantons, comme c'est déjà le cas actuellement pour l'ADEC.

Selon l'article 41 des nouveaux statuts de la Loterie Romande, chaque canton répartit ensuite au maximum 30% à disposition du Gouvernement ou de ses services pour des projets d'utilité publique. Le solde sera ensuite divisé en deux masses distinctes :

- 85% pour les contributions destinées aux projets d'utilité publique dans les domaines de l'action sociale, la culture, l'éducation, la recherche, le patrimoine et l'environnement ;
- 15% pour les contributions destinées au sport cantonal (associations et entités sportives, manifestations, infrastructures).

En ce qui concerne ensuite la répartition au niveau du canton du Jura, il faut savoir qu'outre le domaine du sport et celui des autres domaines d'intérêt public (social, éducation, formation, recherche, etc.), il existe le FUP à disposition du Gouvernement pour soutenir différents projets. Actuellement, le FUP alimente la culture à raison de 75% et d'autres domaines, à l'exception du sport, à raison de 25%.

Cette attribution directe par le Gouvernement ou ses unités administratives correspond à la possibilité offerte par l'article 8, alinéa 1, CORJA, qui permet de maintenir la pratique jurassienne actuelle. A partir du 1^{er} janvier 2021, le FUP alimentera la culture à raison de 75% et d'autres domaines pour le solde (notamment social, éducation, formation, recherche, sport). Une nouveauté : le FUP aura une obligation de transparence et de publicité par rapport aux projets soutenus.

L'importance des parts dévolues au sport et aux autres domaines d'intérêt public dépend de celle alimentant le FUP.

Un exemple, figurant en annexe, permet de voir les parts dévolues au sport et aux autres domaines d'intérêt public si une part de 17% du bénéfice net de la Loterie Romande était attribuée au FUP.

c) Emoluments

Actuellement, l'émolument pour les petites loteries et tombolas dont le montant n'excède pas 6'000 francs est de 100 à 500 points. Pour les loteries et tombolas au montant d'émission supérieur à 6'000 francs, l'émolument est de 1,5% du surplus de ce montant, majoré de 500 points. S'agissant des permis de loto, le décret fixant les émoluments de l'administration cantonale (RSJU 176.21) prévoit une fourchette, par jour, de 180 à 1'000 points.

A l'heure actuelle, le plus petit émolument facturé pour un permis de loto a été de 193 francs et le plus élevé s'est monté à 578 francs.

Selon le projet de loi, l'émolument est de 150 points par autorisation en ce qui concerne les jeux de petite envergure, y compris les petits tournois de poker occasionnels, les petites loteries, les tombolas et les lotos. Pour les autorisations semestrielles d'exploiter des tournois de poker réguliers, l'émolument est de 1'000 points.

En vertu du nouveau droit fédéral, l'émolument ne doit comprendre aucun élément de fiscalisation. Ce serait en effet contraire à l'article 106, alinéa 6, de la Constitution fédérale. Les montants des émoluments ont été uniformisés et revus à la baisse au niveau romand. Le commentaire de l'article 26 du projet de LiLJA donne les explications nécessaires.

En 2018, les émoluments pour les loteries et tombolas (y compris les lotos) ont atteint le montant de 52'600 francs. Pour 2019, le montant a été de 52'700 francs.

Il est impossible d'évaluer le montant des émoluments sous le régime du nouveau droit. Il y a deux raisons à cela :

- une partie des petites loteries ne sera plus soumise à émoluments ; les tombolas dont la somme totale des mises ne dépasse pas 10'000 francs échappent à toute autorisation et donc à tout émolument (art. 7 du projet de LiLJAR) ;
- des émoluments seront encaissés lors de l'octroi d'autorisation pour les petits tournois de poker hors casino ; ce sera nouveau car les tournois de poker hors casino étaient interdits jusqu'ici.

Il y a toutefois lieu de supposer que la somme des émoluments encaissée va certainement baisser sous l'empire du nouveau droit.

IV. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement vous invite à accepter le projet de loi portant introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent, le projet d'arrêté portant adhésion de la République et canton du Jura au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse, ainsi que le projet d'arrêté portant adhésion de la République et canton du Jura à la convention romande sur les jeux d'argent.

Veuillez croire, Monsieur la Président, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Martial Courtet
Président




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'Etat

- Annexes:
- projet de loi portant introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent ;
 - tableau avec commentaires article par article ;
 - tableau concernant la répartition des bénéfices de loterie avec la variante d'un pourcentage de 17% affecté au fonds d'utilité publique ;
 - projet d'arrêté portant adhésion de la République et canton du Jura au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse ;
 - concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse ;
 - rapport explicatif ;
 - projet d'arrêté portant adhésion de la République et canton du Jura à la convention romande sur les jeux d'argent ;
 - convention romande sur les jeux d'argent ;
 - rapport explicatif ;
 - rapport de la commission interparlementaire du 31 octobre 2019.

Projet	Commentaires
<p>Loi portant introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LiLJAR)</p> <p>Projet du</p> <p><i>Le Parlement de la République et Canton du Jura,</i></p> <p>vu les articles 28, 41, alinéa 1, 85, 122, alinéa 1, et 125 et suivants de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAR),</p> <p>vu l'arrêté du ... portant adhésion de la République et Canton du Jura au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA),</p> <p>vu l'arrêté du ... portant adhésion de la République et Canton du Jura à la convention romande sur les jeux d'argent (CORJA),</p> <p><i>arrête :</i></p>	<p>L'admissibilité des jeux d'argent, leur exploitation et l'affectation des bénéfices sont régies par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - du droit fédéral (LJAR) ; - du droit intercantonal (CJA et CORJA) ; - du droit cantonal. <p>La présente loi contient les dispositions nécessaires à l'exécution de la LJAr. Elle traite exclusivement des jeux d'argent. Elle ne concerne pas les jeux et activités exclus du champ d'application de la LJAr, à savoir les jeux d'argent pratiqués dans le cercle privé, les compétitions sportives ou les jeux d'adresse comme le jass. La liste complète des exclusions figure à l'article 1, alinéa 2, LJAr.</p> <p>Les salons de jeux régis par l'ordonnance concernant l'exploitation à titre professionnel d'appareils de jeu (RSJU 935.551) ne concernent pas des jeux d'argent. La présente loi n'entraînera donc pas une révision de l'ordonnance en question.</p>
<p>SECTION 1 : Dispositions générales</p>	
<p>Objet</p> <p>Article premier</p> <p>La présente loi contient les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi fédérale sur les jeux d'argent (ci-après : « LJAr »), en tenant compte des prescriptions intercantionales. Elle règle :</p> <ol style="list-style-type: none"> a) l'admissibilité des jeux de grande envergure et de petite envergure ; b) la procédure d'autorisation et la surveillance des jeux de petite envergure ; c) les maisons de jeu et l'impôt cantonal sur les maisons de jeu ; d) l'affectation du produit des jeux d'argent. 	<p>La présente loi traite des objets à propos desquels le droit fédéral et le droit intercantonal (CJA et CORJA) laissent une marge de manœuvre réglementaire aux cantons.</p> <p>Pour les jeux de petite envergure (tombolas, lotos, petits tournois de poker), le droit fédéral fixe un cadre mais, en vertu de l'article 41, alinéa 1, LJAr, les cantons peuvent prévoir des dispositions plus strictes que le droit fédéral, voire interdire certains jeux.</p> <p>Concernant les jeux de grande envergure (loteries, paris sportifs et jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne), les cantons ont la possibilité s'ils le souhaitent de les interdire ou d'en interdire l'un ou l'autre (art. 28 LJAr).</p> <p>Le droit strictement cantonal aborde aussi l'impôt cantonal sur les casinos B, la désignation des organes d'application et certains éléments de procédure.</p>

<p>Terminologie</p> <p>Art. 2</p> <p>Les termes utilisés dans la présente loi pour désigner des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.</p>	<p>Ajout de la clause épïcène.</p>
<p>Définitions</p> <p>Art. 3</p> <p>¹ Les jeux d'argent, les loteries, les paris sportifs, les jeux d'adresse, les jeux de grande envergure, les jeux de petite envergure et les jeux de casino sont définis à l'article 3 LJAr.</p> <p>² Au sens de la présente loi, on entend par tombolas 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 ne dépasse pas 50 000 francs.</p> <p>³ Sont notamment considérées comme des tombolas les lotos dont les lots ne consistent pas en espèces ou en bons échangeables en espèces.</p> <p>⁴ Sont notamment considérés comme des petites loteries les lotos dont les lots consistent en espèces.</p> <p>⁵ Au sens de la présente loi, pour les petits tournois de poker, on entend par :</p> <p>a) tournoi occasionnel : tout tournoi de poker organisé par un exploitant gérant moins de douze tournois par an et se tenant dans un lieu hébergeant moins de douze tournois par an ;</p> <p>b) tournoi régulier : tout tournoi de poker organisé par un exploitant gérant au moins douze tournois par an ou se tenant dans un lieu hébergeant au moins douze tournois par an.</p>	<p>Les notions de jeux d'argent, loteries, paris sportifs, jeux d'adresse, jeux de petite et grande envergures et jeux de casinos font l'objet de définitions à l'article 3 LJAr. Il ne convient pas de reprendre ces définitions dans le droit cantonal. Un renvoi à l'article 3 LJAr est suffisant.</p> <p>L'alinéa 2 donne la définition d'une tombola. Cette définition est reprise de l'article 41, alinéa 2, LJAr. Les alinéas 3 et 4 donnent quelques précisions utiles.</p> <p>L'alinéa 5 indique la définition des petits tournois de poker et distingue les tournois occasionnels et ceux qui sont réguliers. Les articles 8 et suivants les soumettent à un régime différent.</p> <p>L'article 3 LJAr, auquel le présent article renvoie, donne notamment les définitions des notions importantes suivantes :</p> <p>Jeux d'argent : jeux qui, moyennant une mise d'argent ou la conclusion d'un acte juridique, laissent espérer un gain pécuniaire ou un autre avantage appréciable en argent.</p> <p>Loteries : jeux d'argent auxquels peuvent participer un nombre illimité ou au moins un grand nombre de personnes et dont le résultat est déterminé par un tirage au sort commun ou par un procédé analogue.</p> <p>Jeux de grande envergure : loteries, paris sportifs et jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne.</p> <p>Jeux de petite envergure : 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).</p>

<p>SECTION 2 : Admissibilité des jeux de grande envergure</p>	<p>L'article 28 LJAr indique que les cantons peuvent légiférer pour interdire l'exploitation des jeux de grande envergure suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - toutes les loteries ; - tous les paris sportifs ; - tous les jeux d'adresse. <p>Il n'est bien entendu pas question d'interdire les loteries et paris sportifs de grande envergure proposés par la Loterie Romande, dont les bénéfices servent à soutenir des projets d'intérêt public dans les cantons.</p>
<p>Art. 4</p> <p>Les jeux d'adresse de grande envergure sont interdits.</p>	<p>Les machines à sous qui distribuent de l'argent ou des gains en nature sont interdits actuellement dans le canton du Jura (art. 2 de l'ordonnance concernant l'exploitation à titre professionnel d'appareils de jeu [RSJU 935.551], qui repose sur l'actuel article 29 de la loi sur les activités économiques [LAECO ; RSJU 930.1]). Les appareils à sous sont également interdits dans les autres cantons romands, sauf dans celui de Fribourg.</p> <p>Il est notoire que de tels appareils peuvent être détournés. Ils peuvent être transformés en de véritables machines à sous hors de toute surveillance. Par ailleurs, ces jeux d'adresse présentent un facteur addictif important, parce qu'ils véhiculent l'idée qu'en s'améliorant, on peut gagner davantage.</p> <p>Le droit fédéral permet aux cantons d'autoriser ces jeux (art. 61 LJAr et 71 OJAr). Toutefois, le modèle de loi romande en propose l'interdiction. L'idée est de maintenir la situation actuelle, donc l'interdiction.</p> <p>On signalera que les jeux d'adresse dont le gain consiste exclusivement en parties gratuites ne sont pas des jeux d'adresse de grande envergure au sens de la LJAr. Ils ne sont pas touchés par l'interdiction prévue.</p>
<p>SECTION 3 : Admissibilité des jeux de petite envergure</p>	<p>L'article 41, alinéa 1, LJAr prévoit qu'en matière de jeux de petite envergure, le droit cantonal peut s'aligner sur le droit fédéral, être plus restrictif, ou encore interdire tout ou partie des jeux.</p>

<p>Paris sportifs locaux</p> <p>Art. 5</p> <p>Les paris sportifs locaux (art. 35 LJAr) sont interdits.</p>	<p>Les paris sportifs locaux n'existent plus en pratique. De plus, s'ils existaient, ils concerneraient des compétitions locales et peu médiatisées, donc susceptibles de manipulations sans réelle surveillance. En effet, les grandes compétitions sont couvertes par la Loterie Romande et Swisslos. Le modèle de loi romande préconise d'interdire les paris sportifs locaux.</p> <p>Dans le canton du Jura, l'actuel article 30 LAECO permet l'exploitation de paris sportifs et les soumet à autorisation. Dans le canton du Jura, il existait des paris sportifs locaux au Marché concours à Saignelégier. Non rentables, ils ont été abandonnés il y a longtemps. L'article 30 LAECO peut donc être abrogé (cf. art. 30 de la présente loi).</p>
<p>Petites loteries, tombolas et lotos</p> <p>a) Conditions d'autorisation</p> <p>Art. 6</p> <p>¹ Les articles 32 à 34 et 37 à 40 LJAr, ainsi que l'article 37 de l'ordonnance fédérale sur les jeux d'argent (ci-après : « OJAr ») s'appliquent par analogie à l'ensemble des petites loteries organisées sur le territoire cantonal.</p> <p>² L'exploitation dans le canton d'une loterie intercantonale au sens de l'article 34, alinéa 4, LJAr et autorisée dans un autre canton ne peut se faire sans l'autorisation de la Recette et Administration de district.</p> <p>³ La durée maximale d'exploitation d'une petite loterie est de six mois à compter de la mise en vente.</p>	<p>La LJAr pose certaines exigences en matière d'admissibilité des jeux de petite envergure. Ces exigences sont prévues par les articles 32 à 34 et 37 à 40 LJAr, ainsi que par l'article 37 OJAr.</p> <p>Ces exigences sont notamment les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - nécessité d'une autorisation ; - exploitation par une personne morale de droit suisse jouissant d'une bonne réputation ; - affectation des bénéfices nets intégralement à des buts d'utilité publique (pour les associations ne poursuivant pas de but économique, possibilité d'utiliser les bénéfices nets pour leurs propres besoins ; art. 129, al. 1, LJAr) ; - mise unitaire plafonnée à 10 francs ; - chances minimales de gains de 50% de la somme totale maximale des mises ; - limitation du nombre d'autorisations à 2 par an ; - surveillance. <p>Par ailleurs, si l'organisation ou l'exploitation des loteries sont confiées à des tiers, ces derniers devront poursuivre des buts d'utilité publique (art. 33, al. 2, LJAr). En vertu du droit fédéral, les sociétés à but lucratif ne pourront donc plus organiser des loteries, c'est-à-dire des lotos et des tombolas.</p>

	<p>D'après le droit actuel, toutes les loteries sont surveillées, mêmes les petites dont la somme totale des mises est peu importante.</p> <p>Quant à la nouvelle législation fédérale sur les jeux d'argent, elle exonère de toute exigence les tombolas lorsque la somme des mises ne dépasse pas 50'000 francs (art. 41, al. 2, LJAr et 40 OJAr). Cette largesse est problématique.</p> <p>Les tombolas où les mises sont inférieures à 50'000 francs ne sont pas de petites tombolas. Sans contrôle de la part des autorités, ce serait la porte ouverte à l'organisation de jeux d'argent par des individus à des fins d'enrichissement personnel. Les risques de fraude seraient importants car ces tombolas ne seraient pas du tout surveillées.</p> <p>C'est pourquoi il convient d'utiliser la possibilité offerte aux cantons par l'article 41, alinéa 1, LJAr de prévoir des dispositions plus restrictives que celles de la LJAr et de soumettre à autorisation et à surveillance les tombolas dont la somme totale des mises est inférieure à 50'000 francs. C'est du reste ce que propose le modèle de loi romande.</p> <p>La limite entre tombolas soumises à surveillance et tombolas qui n'ont pas besoin de l'être peut être fixée à 10'000 francs de mises maximales. C'est la proposition faite par le groupe de travail intercantonal romand.</p>
<p>b) Tombolas non soumises à autorisation</p> <p>Art. 7</p> <p>Les articles 32 à 34 et 37 à 40 LJAr, ainsi que l'article 37 OJAr ne s'appliquent pas aux tombolas au sens de l'article 41, alinéa 2, LJAr et dont la somme totale des mises ne dépasse pas 10 000 francs.</p>	<p>Comme indiqué dans le commentaire de l'article précédent, il n'est pas nécessaire de soumettre à autorisation les petites tombolas, c'est-à-dire celles dont la somme totale des mises ne dépasse pas 10'000 francs.</p>

<p>Petits tournois de poker a) Protection des mineurs</p> <p>Art. 8</p> <p>La participation aux tournois de poker est interdite aux personnes âgées de moins de 18 ans révolus.</p>	<p>La LJA distingue petits et grands tournois de poker. Les grands tournois ne peuvent être organisés que dans les maisons de jeu.</p> <p>La définition des petits tournois de poker figure à l'article 3, alinéa 5, qui distingue les petits tournois occasionnels et les petits tournois réguliers. Cette distinction est également opérée par le droit fédéral, qui fixe des conditions d'exploitation supplémentaires aux organisateurs de petits tournois réguliers (cf. art. 39 OJA).</p> <p>Le modèle de loi romande propose des exigences supplémentaires par rapport à celles prévues par le droit fédéral, et ce tant pour les exploitants de tournois occasionnels que pour les organisateurs de tournois réguliers. Cela se justifie en raison du fait que l'ordre public pourrait être troublé en cas d'organisation peu professionnelle (litiges entre joueurs et exploitants).</p> <p>Pour les exploitants de tournois occasionnels, les exigences supplémentaires par rapport au droit fédéral sont les suivantes (art. 8 et 9 de la présente loi) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - interdiction de jeu pour les mineurs ; - obligation de mettre des informations à disposition des joueurs en matière de participation et de prévention. <p>Pour les exploitants de tournois réguliers, les exigences supplémentaires par rapport au droit fédéral sont celles prévues aux articles 10 et 11. Elles ont surtout pour but de garantir que les tournois soient organisés de manière professionnelle.</p>
<p>b) Conditions générales d'autorisation</p> <p>Art. 9</p> <p>¹ Les exigences des articles 33 et 36 LJA, ainsi que 39 OJA, s'appliquent à l'ensemble des tournois organisés sur le territoire du canton.</p> <p>² L'exploitant met à 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.</p>	

<p>³ Chaque autorisation est valable pour une durée maximale de six mois.</p>	
<p>c) Conditions d'autorisation spécifiques pour les tournois réguliers</p> <p>Art. 10</p> <p>Les exploitants de tournois réguliers doivent en outre remplir les conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) s'interdire, ainsi qu'à 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 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 ses locaux ; f) assurer qu'ils connaissent l'identité, l'âge, l'adresse de domicile de chaque joueur ; g) fournir au Service de l'économie et de l'emploi, à la fin de chaque semestre, un rapport statistique sur les pratiques de jeu dans ses locaux. 	<p>La pratique permettra de cerner et de préciser les exigences demandées aux organisateurs de tournois de poker réguliers. On pense notamment à la condition prévue par la lettre e, à savoir la présentation d'un plan de mesures concrètes pour lutter contre le jeu excessif et le jeu illégal dans les locaux où sont organisés des tournois de poker.</p> <p>A ce propos, l'article 3a CORJA donne la possibilité à la Conférence romande des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent d'instituer une commission consultative intercantonale en matière de poker. Sa mission serait notamment d'appuyer les autorités chargées de la surveillance en matière de formation aux bonnes pratiques.</p> <p>Les meilleures pratiques observées au sein du milieu des organisateurs de tournois de poker, ainsi que les expériences faites dans d'autres cantons devraient ainsi permettre, si nécessaire, de préciser les exigences. Celles-ci pourraient éventuellement être reprises dans la future ordonnance d'application.</p> <p>Il n'est pas possible d'être plus précis à ce stade. En effet, les dangers concrets des tournois de poker hors des casinos ne sont pas connus précisément puisque ceux-ci n'étaient pas autorisés jusqu'à présent.</p>
<p>d) Rapport et présentation des comptes</p> <p>Art. 11</p> <p>Les règles de présentation des comptes et de révision prévues par les articles 48 et 49, alinéas 3 et 4, LJAr s'appliquent aux exploitants de tournois réguliers.</p>	

<p>Horaire</p> <p>Art. 12</p> <p>¹ Les lieux hébergeant des tombolas, des lotos, des petites loteries et des tournois de poker peuvent être ouverts dès 6 heures et doivent fermer à minuit du dimanche au mercredi et à 1 heure le jeudi, le vendredi, le samedi et la veille des jours fériés officiels.</p> <p>² Au plus tard une demi-heure après la fermeture, il ne doit plus se trouver de clients dans les lieux d'exploitation.</p> <p>³ Les horaires d'ouverture prévus aux alinéas 1 et 2 peuvent être réduits lorsque l'exploitation est susceptible de provoquer des nuisances ou lorsqu'ils ne sont pas compatibles avec les conditions d'exploitation fixées dans le permis de construire ou la patente au sens de la législation sur les auberges, ou lorsqu'ils ne sont pas compatibles avec les normes de protection de l'environnement.</p> <p>⁴ Les communes peuvent interdire les jeux de petite envergure durant les jours fériés officiels et les jours de grande fête ou durant certains des jours en question.</p> <p>⁵ L'interdiction peut être prononcée par règlement communal ou par préavis négatif.</p>	<p>Les heures de fermeture proposées sont identiques à celles des établissements publics. Cela se justifie car la fréquentation de lieux publics où se déroulent des lotos et autres jeux de petite envergure causent le même type de nuisances que la fréquentation des établissements publics.</p> <p>L'alinéa 3 prévoit des restrictions possibles des horaires, de manière à ce que l'exploitation ne provoque pas des nuisances incompatibles avec d'éventuelles conditions d'exploitation fixées dans le permis de construire ou la patente (s'il s'agit d'un établissement public).</p> <p>Il faut aussi réserver d'éventuelles restrictions liées aux normes de protection anti-bruit, lesquelles peuvent d'ailleurs être fixées de manière préventive (art. 11, al. 2, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement [RS 814.01]). Il s'agit de protéger le repos nocturne et le repos dominical.</p> <p>Des directives de l'ancien Département de l'économie et de la coopération interdisent actuellement les lotos certains jours fériés. Le caractère général desdites directives ne se justifie plus actuellement, les nuisances provoquées par les lotos n'étant pas supérieures à celles provoquées par les établissements publics.</p> <p>Ces directives fixent aussi des périodes dans l'année où les lotos peuvent être organisés, à savoir du 1^{er} septembre au 31 mai. Le caractère général de telles règles n'est plus d'actualité.</p> <p>Le fait qu'il y ait des jeux d'argent les jours fériés pourrait toutefois heurter les sensibilités et les habitudes locales. C'est pourquoi chaque commune doit avoir la compétence d'interdire les jeux de petite envergure durant les jours fériés officiels et les jours de grandes fêtes ou durant certains des jours en question (par exemple les jours de grande fête mais pas les dimanches et autres jours fériés officiels).</p> <p>L'interdiction découlera d'un règlement communal ou à défaut, d'une mention de la commune dans le préavis qu'elle émettra.</p>
--	--

SECTION 4 : Procédure d'autorisation	
<p>Dépôt de la demande</p> <p>Art. 13</p> <p>La demande d'autorisation doit être déposée par écrit auprès de la commune dans laquelle le jeu d'argent de petite envergure se déroule. La requête doit être déposée 40 jours avant le début du jeu.</p>	<p>Le délai de dépôt de la demande doit permettre à l'autorité communale de préavisier et à l'autorité de décision d'instruire correctement et complètement la demande.</p>
<p>Préavis communal</p> <p>Art. 14</p> <p>La commune délivre un préavis et transmet le dossier à la Recette et Administration de district.</p>	<p>On rappelle que les communes ont la possibilité d'interdire les jeux d'argent de petite envergure certains jours fériés ou de grande fête. Elles peuvent le faire par règlement communal ou en préavisant négativement le dossier.</p>
<p>Octroi</p> <p>Art. 15</p> <p>¹ La Recette et Administration de district statue sur les demandes d'autorisation.</p> <p>² La décision arrête les conditions et fixe l'émolument.</p>	<p>Actuellement, les Recettes et administrations de district (RAD) délivrent les autorisations de loteries, lotos et tombolas. Ces autorisations sont couplées à des autorisations de débits occasionnels de la compétence des RAD également. Le système proposé est donc logique et cohérent.</p>
SECTION 5 : Surveillance	
<p>Art. 16</p> <p>¹ Le Service de l'économie et de l'emploi surveille l'exécution de la présente loi en ce qui concerne les jeux de petite et de grande envergure non soumis à la surveillance d'une autre autorité par le droit fédéral ou intercantonal.</p> <p>² En sus des mesures prévues par l'article 40, alinéa 2, LJAr, le Service de l'économie et de l'emploi peut notamment révoquer une autorisation et ordonner la cessation immédiate de toute activité exercée sans autorisation.</p> <p>³ En cas d'infraction à la législation sur les jeux d'argent, le Service de l'économie et de l'emploi peut exclure toute autorisation durant une période maximale de trois ans.</p>	<p>L'article 40 LJAr traite de la surveillance et prévoit que l'autorité compétente au niveau cantonal peut contrôler, exiger des documents, prendre des mesures provisionnelles et ordonner des mesures de rétablissement de l'ordre légal. Il s'agit d'une réglementation minimale que les cantons peuvent compléter (cf. FF 2015, p. 7690).</p> <p>A titre de mesures d'exécution complémentaires, on peut mentionner la révocation d'une autorisation et l'ordre de cessation d'une activité illégale (al. 2).</p> <p>En cas de violation de la législation sur les jeux d'argent, l'alinéa 3 prévoit que l'autorité peut exclure toute autorisation durant une certaine période.</p>

<p>⁴ Les collaborateurs des Recettes et Administrations de district et du Service de l'économie et de l'emploi ainsi que les autorités de police ont le droit de pénétrer dans les locaux où sont organisés des jeux d'argent.</p>	<p>Les jeux d'argent sont ouvert au public et donc accessibles aussi aux employés de l'Etat affectés à la surveillance. Il importe néanmoins de préciser que les collaborateurs de la RAD et du Service de l'économie et de l'emploi (SEE) ainsi que les autorités de police ont le droit de pénétrer dans les locaux où sont organisés des jeux d'argent.</p>
<p>SECTION 6 : Maisons de jeu et impôt cantonal sur les maisons de jeu</p>	
<p>Implantation</p> <p>Art. 17</p> <p>¹ L'exploitation d'une maison de jeu est subordonnée à une concession d'exploitation au sens de l'article 5 LJAr.</p> <p>² Le Gouvernement est l'autorité cantonale d'application de la LJAr en ce qui concerne la procédure de préavis.</p> <p>³ La commune d'implantation délivre également son préavis.</p>	<p>Actuellement, ce qui concerne les maisons de jeu est réglé, au niveau cantonal, par la loi d'application de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (RSJU 935.52), qui cite la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu comme base légale de référence. Cette loi fédérale a été abrogée par la LJAr et la réglementation relative aux casinos se situe dans la LJAr. Une adaptation est nécessaire.</p> <p>Afin de réunir dans une seule loi tout ce qui concerne les jeux d'argent, le contenu matériel de la loi précitée doit être transféré dans la présente loi. La loi précitée doit ainsi être abrogée (cf. art. 31 de la présente loi).</p> <p>Au niveau procédural, préalablement à la délivrance de la concession d'exploitation par le Conseil fédéral, la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) demande un préavis au canton et à la commune (art. 8, al. 1, let. e, LJAr). Elle leur transmet à cet effet les éléments essentiels des demandes de concession. Dans la pratique, cela se fait par échange de lettres. Cela devrait continuer ainsi.</p>
<p>Impôt cantonal</p> <p>Art. 18</p> <p>¹ Le Canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux terrestres provenant de l'exploitation des casinos titulaires d'une concession B.</p> <p>² Le taux applicable est de 40% de l'impôt fédéral perçu.</p>	<p>Selon l'article 122 LJAr, les cantons d'implantation d'un casino titulaire d'une concession B peuvent prélever un impôt s'élevant à 40% de l'impôt sur les maisons de jeu qui revient à la Confédération.</p>

<p>³ La taxation et la perception de l'impôt cantonal sont confiées à la Commission fédérale des maisons de jeu.</p>	<p>Conformément à l'article 123 LJAr, les cantons peuvent confier la taxation et la perception de l'impôt à la CFMJ. Il convient de confirmer cette pratique en vigueur depuis plusieurs années. Pour ce travail, la CFMJ prélève un émolument.</p>
<p>Répartition et affectation de l'impôt cantonal</p> <p>Art. 19</p> <p>¹ L'Etat rétrocède 15% de l'impôt cantonal net à la commune d'implantation.</p> <p>² L'Etat affecte 10% de l'impôt cantonal net à la caisse générale de l'Etat pour lutter contre les conséquences sociales du jeu.</p> <p>³ Le solde de l'impôt cantonal net est utilisé de la manière suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50% pour le tourisme; - 25% pour le sport; - 25% pour la culture. 	<p>L'affectation proposée correspond également à la loi actuellement en vigueur, à savoir précisément :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 15% à la commune de Courrendlin ; - 10% à la lutte contre les dépendances ; - 37,5% au tourisme ; - 18,75% au sport ; - 18,75% à la culture. <p>L'impôt cantonal net s'entend après déduction de l'émolument prélevé par la CFMJ.</p>
<p>SECTION 7 : Affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure</p>	<p>L'affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure est régie par la LJAr et la CORJA.</p> <p>Les jeux en question sont ceux proposés par la Loterie Romande, à savoir les loteries et paris sportifs de grande envergure.</p> <p>La réglementation figurant dans cette section complète les exigences prévues par la LJAr et la CORJA.</p> <p>La LJAr pose les exigences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - affectation intégrale des bénéfices nets à des buts d'utilité publique ; - taxes possibles mais uniquement pour couvrir les coûts tels que ceux de surveillance et de prévention en rapport avec les jeux d'argent ; - exclusion d'une affectation à l'exécution d'obligations légales de droit public ; - comptabilisation séparée, hors comptes de l'Etat ; - obligation pour les cantons de légiférer (au moyen d'un texte faisant l'objet d'une publication) au sujet de la procédure et des critères que les organes de répartition sont tenus de respecter ; - égalité de traitement ;

	<ul style="list-style-type: none"> - publication obligatoire des montants attribués, des bénéficiaires et des comptes. <p>Quant à la CORJA, elle fixe les exigences et offre les possibilités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - institution d'au moins deux organes de répartition, l'un pour le domaine du sport, l'autre pour les autres domaines d'utilité publique et du sport handicap ; - possibilité d'attribution directe par un organe de l'Etat (Gouvernement, Département, service) avec une limitation à 30% du bénéfice net à répartir ; - obligation pour les organes de répartition d'élaborer un règlement interne ; - désignation des membres et de la présidence des organes de répartition par le Gouvernement ; - possibilité, pour les cantons, de prévoir que les décisions des organes de répartition sont soumises à approbation du Gouvernement ; - précisions quant à certains motifs ou critères excluant le droit à une contribution.
<p>Organes de répartition</p> <p>Art. 20</p> <p>¹ Pour les contributions dans le domaine du sport, l'organe de répartition est la commission consultative du sport.</p> <p>² Pour les contributions destinées aux autres domaines d'utilité publique, ainsi qu'au sport handicap, l'organe de répartition est la délégation jurassienne à la Loterie Romande.</p> <p>³ Les décisions des organes de répartition sont soumises à approbation du Gouvernement. Si le Gouvernement décide exceptionnellement d'accorder une contribution pour un montant supérieur à celui décidé par les organes de répartition, la part supplémentaire est imputée sur le fonds d'utilité publique institué par l'article 21.</p>	<p>Il existe deux organes de répartition des fonds de loterie : la commission consultative du sport et la délégation jurassienne à la Loterie Romande.</p> <p>Actuellement, le processus décisionnel d'octroi des soutiens est le suivant. S'agissant du domaine du sport, la commission consultative du sport préavise et le Gouvernement ratifie. En ce qui concerne les autres domaines d'utilité publique, la délégation jurassienne à la Loterie Romande fait des propositions au Gouvernement, qui approuve.</p> <p>L'article 9 CORJA unifie le processus de décision des deux organes de répartition. Les organes de répartition décident (al. 2). Les cantons ont la possibilité de prévoir que le Gouvernement approuve leurs décisions (al. 7). Les cantons doivent donc adapter leur législation à cet article 9 CORJA et unifier le processus d'octroi des soutiens.</p>

Il est proposé un système aussi proche que possible de la pratique actuelle, à savoir que les deux organes de répartition décident et soumettent leurs décisions à approbation du Gouvernement.

Dans le canton du Jura, une partie des fonds de loterie alimente le fonds d'utilité publique (FUP), à disposition du Gouvernement pour soutenir différents projets. Cette attribution directe par le Gouvernement ou ses unités administratives correspond à la possibilité offerte par l'article 8, alinéa 1, CORJA, qui permet de maintenir la pratique jurassienne actuelle.

Le FUP fait l'objet de l'article 21.

D'après l'article 41, alinéa 2, lettre a, des statuts de la Loterie Romande, le Gouvernement de chaque canton romand décide tous les quatre ans de la part du bénéfice net résiduel alloué à l'entité désignée pour répartir 30% au maximum de sa part du bénéfice net. En vertu des statuts de la Loterie Romande, il appartient donc au Gouvernement de fixer cette part. A titre informatif, avec une part de 17% affectée au FUP, on retrouverait grosso modo les parts actuelles réservées aux délégations et à la culture.

Selon la pratique actuelle, 75% du FUP est destiné au soutien de projets dans le domaine de la culture et 25% est affecté à d'autres domaines d'intérêt public, à l'exception du sport.

Le Gouvernement peut décider d'accorder des montants supplémentaires par rapport à ce qui a été décidé par les organes de répartition. Dans la pratique, cette situation se présente très rarement. Il y a toutefois lieu de prévoir où sont imputés d'éventuels montants supplémentaires que le Gouvernement déciderait d'attribuer à des projets. Logiquement, l'imputation doit se faire sur le FUP.

Enfin, il convient de mentionner, à titre informatif, que dans le domaine culturel, les projets peuvent être soutenus par la délégation jurassienne à la Loterie Romande pour l'intérêt public qu'ils représentent aux yeux des citoyens jurassiens, et par le FUP, mais alors sous l'angle de la création et de la

	<p>diffusion. Il est donc possible qu'un même projet culturel soit soutenu par les deux biais, mais pas pour les mêmes raisons. Cette situation nécessite de prévoir une règle permettant l'échange d'informations entre organes traitant ces dossiers, afin d'éviter des soutiens à double ou des soutiens inadaptés (cf. art. 25 de la présente loi).</p>
<p>Fonds d'utilité publique</p> <p>Art. 21</p> <p>¹ Un fonds d'utilité publique est institué.</p> <p>² Il est alimenté par une partie des bénéfices de la Loterie Romande revenant au canton du Jura. Il n'est pas intégré dans les comptes de l'Etat.</p> <p>³ Le Gouvernement fixe, par voie d'ordonnance, le pourcentage de ces bénéfices affecté au fonds d'utilité publique.</p> <p>⁴ Les contributions financières prélevées sur le fonds d'utilité publique sont attribuées directement par le Gouvernement, par un département ou par une unité administrative, dans un cadre conforme à la LJAr et dans le respect de la convention romande sur les jeux d'argent.</p> <p>⁵ Ce fonds est géré par la Chancellerie d'Etat.</p>	<p>L'actuel FUP trouve sa source dans un arrêté du Gouvernement du 2 décembre 1986. Il est alimenté par une « taxe » de 20% sur la part de bénéfice net versée à la délégation jurassienne à la Loterie Romande.</p> <p>Une circulaire du Gouvernement du 5 décembre 2017 définit les principes et les conditions d'octroi des aides financières ponctuelles pour le soutien aux activités culturelles qui sont prélevées sur le FUP.</p> <p>Dans le domaine culturel, l'Office de la culture préavise. Le chef du département décide les aides financières jusqu'à 10'000 francs et le Gouvernement au-delà.</p> <p>La LJAr pose diverses exigences en matière d'affectation des fonds de loterie. Le FUP est soumis aux exigences en question. Cela signifie notamment que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le FUP ne doit pas servir à financer l'exécution d'obligations légales de droit public (art. 125, al. 3, LJAr) ; - il ne peut pas être intégré dans les comptes de l'Etat (art. 126 LJAr) ; - les attributions doivent être publiées, de même que les comptes (art. 128 LJAr). <p>La CORJA précise certains motifs excluant l'octroi d'un soutien (art. 17 ss). Ces critères s'appliquent également aux contributions tirées du FUP (art. 8, al. 1, 2^e phrase, CORJA).</p> <p>La répartition des montants destinés au FUP, au domaine du sport et aux autres domaines d'utilité publique s'effectuera de la manière suivante dès 2021.</p> <p>Le bénéfice net résiduel des jeux exploités par la Loterie Romande est tout d'abord diminué des parts destinées au sport national et au sport hippique (art. 34 CJA).</p>

	<p>Le solde est réparti entre les cantons en fonction de la population et du produit brut des jeux réalisés dans chaque canton (art. 16 CORJA).</p> <p>Selon l'article 41 des nouveaux statuts de la Loterie Romande, chaque canton répartit ensuite au maximum 30% à disposition du Gouvernement ou de ses services pour des projets d'utilité publique. Le solde doit être réparti à raison de 15% pour le sport cantonal et 85% pour les autres domaines d'utilité publique.</p> <p>Transposé dans le système jurassien, la part de 30% maximum dont il vient d'être question est précisément celle qui alimente le FUP. Ces 30% constituent un maximum. Les cantons peuvent prévoir une part moindre.</p> <p>Le FUP doit être institué par le biais d'une base légale (al. 1), laquelle rappelle qu'il n'est pas intégré dans les comptes de l'Etat (al. 2).</p> <p>Comme indiqué dans le commentaire de l'article 20, d'après l'article 41, alinéa 2, lettre a, des statuts de la Loterie Romande, le Gouvernement de chaque canton romand décide tous les quatre ans de la part du bénéfice net résiduel alloué à l'entité désignée pour répartir 30% au maximum de sa part du bénéfice net. Il appartient donc au Gouvernement de fixer cette part.</p> <p>Un tableau annexé indique les incidences financières avec 17% de part dévolue au FUP. Avec une part de 17% affectée au FUP, on retrouverait grosso modo les parts actuelles réservées aux différents domaines soutenus jusqu'ici.</p>
<p>Décision</p> <p>Art. 22</p> <p>La décision précise que la contribution octroyée est issue des bénéfices nets des jeux de grande envergure.</p>	<p>Il est envisageable qu'une mention de la Loterie Romande soit faite dans les décisions.</p>
<p>Surveillance financière</p> <p>Art. 23</p>	<p>Le Contrôle des finances doit pouvoir déterminer le cas échéant si le cadre légal prévu par la LJAr est respecté. En particulier, il doit pouvoir disposer des documents lui</p>

<p>Le Contrôle des finances est l'organe de révision. Il procède aux vérifications des comptes annuels conformément aux articles 74 et 75 de la loi sur les finances cantonales afin d'en attester leur conformité.</p>	<p>permettant d'examiner si les fonds de loterie n'ont pas servi à financer l'exécution d'obligations légales de droit public.</p> <p>Pour cela, en vertu de l'article 75, alinéas 2 et 3, de la loi sur les finances cantonales (RSJU 611), il bénéficie du droit d'accéder aux documents sur la base desquels les organes de répartition, le Gouvernement et autres entités administratives prennent leurs décisions et aux procès-verbaux qui relatent lesdites décisions. Conformément à la disposition précitée, le Contrôle des finances a un droit d'accès aussi aux documents comportant des données personnelles protégées.</p> <p>La nature des documents qui devront être fournis au Contrôle des finances sera précisée dans le cadre de l'élaboration des règlements des organes de répartition.</p> <p>On pourrait imaginer par exemple que le procès-verbal de chaque séance au cours de laquelle des contributions sont proposées fournisse les explications démontrant notamment que le projet soutenu n'a rien à voir avec une tâche normalement dévolue à l'Etat. De telles explications devraient ressortir idéalement des fiches descriptives des projets ou éventuellement de tout autre document de travail accessibles au Contrôle des finances.</p> <p>Il convient de préciser que la CORJA laisse aux cantons signataires jusqu'au 1^{er} juin 2021 pour adopter les règlements des organes de répartition (cf. art. 31, al. 1). Les organes de répartition disposeront donc de quelques mois pour adapter leur règlement à la CORJA et à la présente loi.</p>
---	--

<p>Information du public</p> <p>Art. 24</p> <p>L'information du public au sens de l'article 128 LJA est assurée par la commission consultative du sport et la délégation jurassienne à la Loterie Romande dans leurs domaines respectifs, ainsi que par la Chancellerie d'Etat ou les unités administratives concernées s'agissant des contributions tirées du fonds d'utilité publique.</p>	<p>L'information du public est obligatoire (art. 128 LJA).</p>
<p>SECTION 8 : Protection des données</p>	
<p>Echange d'informations</p> <p>Art. 25</p> <p>¹ La commission consultative du sport, la délégation jurassienne à la Loterie Romande, la Chancellerie d'Etat, l'Office de la culture, l'Office des sport, ainsi que toute autre unité administrative en charge de l'instruction des dossiers d'octroi de contributions, sont autorisés à s'échanger, d'office ou sur requête, les informations nécessaires à l'application de la présente loi.</p> <p>² Le Service de l'économie et de l'emploi et les Recettes et administrations de district sont autorisés à s'échanger, d'office ou sur requête, les informations nécessaires à l'application de la présente loi.</p> <p>³ Les dispositions de la convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE) sont réservées pour le surplus.</p>	<p>Il est indispensables que les organes qui octroient des contributions (cf. art. 20 et 21) ou interviennent administrativement dans la préparation des dossiers puissent se coordonner, afin d'éviter, le cas échéant, des contributions multiples pour un même projet.</p> <p>S'il se justifie d'octroyer une contribution par deux biais, comme cela peut arriver dans le domaine culturel, il est nécessaire que les organes respectifs puissent connaître le contenu de la requête déposée auprès de l'autre organe compétent ainsi que le montant alloué ou susceptible de l'être.</p> <p>Une vision d'ensemble permet de cerner au mieux la nature des demandes et d'octroyer des contributions adaptées. Pour cela, il est indispensable que la communication de données puisse se faire de manière aussi peu bureaucratique que possible entre organes et services compétents.</p> <p>Il est également nécessaire que le SEE et les RAD puissent échanger des données relatives aux jeux de petite envergure, le SEE étant autorité de surveillance et pouvant ainsi être amenée à prendre des mesures contre un opérateur qui viole la présente loi.</p> <p>A signaler que les données faisant l'objet de communications entre les organes en charge de préparer ou d'octroyer des contributions issues des bénéficiaires de loterie ne sont jamais des données sensibles. Il s'agit de données relatives aux projets examinés.</p>

SECTION 9 : Emoluments, voies de droit et disposition pénale	
<p>Emoluments</p> <p>Art. 26</p> <p>¹ Les autorisations délivrées selon la présente loi sont sujettes à émoluments déterminés conformément au décret fixant les émoluments de l'administration cantonale.</p> <p>² Les décisions nécessaires à la surveillance de la présente loi sont sujettes à émoluments déterminés conformément au décret fixant les émoluments de l'administration cantonale.</p>	<p>Le décret fixant les émoluments de l'administration cantonale (RSJU 176.21) prévoit divers émoluments pour les jeux d'argent. L'article 30 de la présente loi le modifie.</p> <p>Des taxes de surveillance, c'est-à-dire des émoluments, peuvent être prévus par la législation cantonale. Les émoluments doivent couvrir les coûts liés à la délivrance des autorisations et à la surveillance.</p> <p>Le modèle de loi romande propose un émolument de 150 francs par autorisation (150 points). Pour les autorisations semestrielles d'exploiter des tournois de poker réguliers, l'émolument serait de 1'000 francs ('1000 points).</p> <p>Actuellement, l'émolument pour les petites loteries et tombolas dont le montant n'excède pas 6'000 francs est de 100 à 500 points. Pour les loteries et tombolas au montant d'émission supérieur à 6'000 francs, l'émolument est de 1,5% du surplus de ce montant, majoré de 500 points.</p> <p>Le droit fédéral interdit aux cantons de fiscaliser les jeux d'argent de grande et de petite envergure (art. 106, al. 6, de la Constitution fédérale). Les seules taxes qui peuvent être prélevées sont des taxes de surveillance, à savoir des émoluments, lesquels doivent respecter les principes d'équivalence et de couverture des frais.</p> <p>Il importe par ailleurs de ne pas pénaliser les exploitants, qui sont, en ce qui concerne les petites loteries, des associations sans but lucratif. Concernant les organisateurs de tournois de poker, les perspectives de gains semblent réduites. En effet, les organisateurs devront assurer une infrastructure et la présence d'un croupier par table, croupier qu'il faudra rémunérer.</p> <p>C'est pourquoi en définitive les émoluments prévus sont relativement bas. De plus, ils sont uniformes et ne dépendent plus de l'importance du montant d'émission comme dans le droit actuel. Le travail administratif ne varie pas en fonction du montant de la valeur</p>

	<p>d'émission. Il est à peu près le même pour chaque cas.</p> <p>En ce qui concerne les actes de surveillance postérieurs à la délivrance de l'autorisation, seuls ceux débouchant sur une décision négative doivent pouvoir être facturés (révocation, ordre de cessation). Les contrôles qui ne débouchent sur aucune décision négative ne doivent pas être facturés.</p> <p>Des explications complémentaires figurent dans le commentaire de l'article 30.</p>
<p>Voies de droit</p> <p>Art. 27</p> <p>¹ Les décisions rendues par les autorités administratives en application de la présente loi, à l'exception des décisions prévues à la section 7, sont sujettes à opposition puis à recours devant la Cour administrative.</p> <p>² La procédure est régie par le Code de procédure administrative.</p>	<p>Il y a lieu de distinguer les décisions portant sur l'exploitation de jeux d'argent, bien entendu susceptibles d'être contestées, de celles portant sur des demandes de contribution financées par les bénéfices de loterie, qui sont quant à elles définitives.</p> <p>Ce caractère définitif se justifie comme suit.</p> <p>La procédure est en principe régie par la CORJA, laquelle prévoit notamment qu'il n'existe aucun droit à l'octroi d'une contribution et que les décisions des organes de répartition sont définitives (art. 21, al. 1 et 8). Ce principe repose sur l'article 127, alinéa 4, LJAr, selon lequel le droit fédéral ne crée pas de droit à l'octroi d'une contribution. Le message précise à ce sujet qu'il appartient aux cantons de décider s'ils veulent ouvrir ou non une voie de recours (FF 2015, p. 7730).</p> <p>Comme les contributions issues du FUP et accordées par le Gouvernement proviennent aussi des bénéfices nets des loteries et des paris professionnels, il n'y a pas de raison d'ouvrir un droit de contestation contre les décisions du Gouvernement dans ce domaine précis.</p> <p>Il convient de remarquer que la CORJA laisse une grande marge aux autorités d'application pour attribuer des contributions. Elle se limite à préciser certains motifs excluant le droit à une contribution.</p> <p>Dans un domaine où existe une grande marge de liberté pour accorder des soutiens financiers à des projets d'intérêt public (mais</p>

	<p>hors tâches étatiques), il est normal que des limites soient posées en matière de possibilité de contestation.</p> <p>Une telle pratique est du reste consacrée par la jurisprudence, par exemple en matière de subventions culturelles (TF 2C_614/2015 ; TF 2C_473/2007).</p>
<p>Disposition pénale</p> <p>Art. 28</p> <p>¹ Sera puni d'une amende de 1 000 francs au plus, l'exploitant ou l'organisateur qui, intentionnellement ou par négligence :</p> <p>a) contrevient aux règles fixées aux articles 6 à 11 de la présente loi ;</p> <p>b) ne respecte pas les horaires prévus à l'article 12 de la présente loi ou fixés dans l'autorisation délivrée par la Recette et Administration de district.</p> <p>² En cas de récidive dans les cinq ans à compter de l'infraction, le maximum de l'amende est de 10 000 francs.</p>	<p>La LJAr comporte des dispositions pénales (art. 130 à 133). Ces dispositions visent principalement les infractions aux dispositions qui régissent les maisons de jeu, les jeux de grande envergure et le blanchiment d'argent. L'article 131, alinéa 1, lettre a, LJAr, permet de punir d'une amende celui qui exploite un jeu de petite envergure sans autorisation. La LJAr ne comporte toutefois aucune disposition pénale réprimant le non-respect des conditions d'exploitation en matière de jeux de petite envergure, ce qui constitue une lacune. Dans le domaine des jeux de petite envergure, les cantons disposent d'une marge de manœuvre pour légiférer. Il importe notamment de pouvoir punir d'une amende l'exploitant ou l'organisateur qui ne respecte pas le montant maximal des mises ou qui ne communique pas le rapport sur le décompte du jeu et l'affectation des bénéfiques. Il s'agit également de pouvoir punir d'une amende celui qui ne respecterait pas les horaires d'exploitation et perturberait ainsi l'ordre public.</p>
SECTION 10 : Dispositions finales	
<p>Dispositions d'exécution</p> <p>Art. 29</p> <p>Le Gouvernement édicte les dispositions d'exécution de la présente loi par voie d'ordonnance.</p>	
<p>Modification du droit en vigueur</p> <p>Art. 30</p> <p>Le décret fixant les émoluments de l'administration cantonale est modifié comme il suit :</p>	<p>Décret sur les émoluments</p> <p>L'article 10 traite des émoluments prélevés par le SEE pour la délivrance de diverses autorisations.</p> <p>Le chiffre 13 traite des émoluments pour les autorisations relatives aux activités liées au</p>

<p>Article 10, chiffre 13 (nouvelle teneur)</p> <p>Art. 10 Le Service de l'économie et de l'emploi perçoit les émoluments suivants :</p> <p>(...)</p> <p>13. Mesures de surveillance des jeux de petite envergure 100 à 5000</p> <p>Article 12, chiffre 15 (nouvelle teneur)</p> <p>Art. 12 Le Service des contributions, respectivement la Recette et Administration de district, perçoit les émoluments suivants :</p> <p>(...)</p> <p>15. Jeux de petite envergure</p> <p>15.1. Autorisation de petites loteries, tombolas, lotos, petits tournois de poker occasionnels 150</p> <p>15.2. Autorisation semestrielle de petits tournois de poker réguliers 1 000</p> <p>La loi du 15 décembre 2000 sur l'action sociale est modifiée comme il suit :</p> <p>Article 67, lettres f et g (nouvelles)</p> <p>Art. 67 Les dépenses de l'action sociale sont couvertes par les recettes suivantes :</p> <p>(...)</p> <p>f) la part de l'impôt cantonal sur les maisons de jeu pour lutter contre les conséquences sociales du jeu ;</p> <p>g) la part « prévention » du produit brut des jeux annuel des loteries et des paris sportifs au sens des articles 66 du concordat sur les jeux d'argent au niveau Suisse et 6, alinéa 2, lettre e, de la convention romande sur les jeux d'argent.</p> <p>La loi du 26 septembre 2007 sur les activités économiques (LAECO) est modifiée comme il suit :</p> <p>Titre sixième et articles 29 et 30 (Abrogés)</p> <p>La loi sur l'hôtellerie, la restauration et le commerce de boissons alcooliques est modifiée comme il suit :</p>	<p>commerce professionnel de valeurs à lots et à la délivrance, au renouvellement et au transfert de permis de loterie. Or, le commerce professionnel de valeurs à lots n'existe plus depuis longtemps (les dispositions fédérales à ce sujet ont d'ailleurs été abrogées ; FF 2007, p. 5832) et les autorisations pour les loteries ne sont pas délivrées par le SEE mais par la Recette et administration de district. Il faut donc abroger le contenu du chiffre 13 de l'article 10.</p> <p>Comme le SEE assure la surveillance des jeux d'argent de petite envergure (révocation d'autorisation, ordre de cessation d'activités illégales, etc.), il y a lieu de remplacer le contenu matériel de l'article 10, chiffre 13 par l'émolument concernant les décisions en question.</p> <p>Le modèle de loi romande propose un émolument de 150 points par autorisation en ce qui concerne les jeux de petite envergure, y compris les petits tournois de poker. Pour les autorisations semestrielles d'exploiter des tournois de poker réguliers, l'émolument est de 1'000 points.</p> <p>Les explications nécessaires figurent dans le commentaire de l'article 26.</p> <p>Loi sur l'action sociale</p> <p>L'Etat affecte 10% de l'impôt cantonal net à la caisse générale de l'Etat pour lutter contre les conséquences sociales du jeu (art. 19, al. 2, de la présente loi).</p> <p>Selon l'article 50 CJA, une redevance est perçue auprès des deux détenteurs de droits d'exploitation exclusifs (Loterie Romande et Swisslos). Les produits de la redevance sont destinés à couvrir les charges en lien avec les jeux d'argent, à savoir les charges de surveillance et de prévention. La part prévention s'élève à 0,5% du produit brut des jeux annuels (loteries, paris sportifs). Elle finance les mesures de prévention définies à l'article 85 LJAr (art. 66 CJA), à savoir le conseil, le traitement, la recherche, la formation et le perfectionnement de spécialistes, etc.</p> <p>La législation sur l'action sociale permet de soutenir financièrement les institutions de lutte contre les dépendances (art. 50 de la loi</p>
---	--

<p>Article 58 (nouvelle teneur)</p> <p>Art. 58 L'organisation de jeux, loteries, tombolas, ainsi que l'installation d'appareils de jeu dans un établissement sont réglés par la loi portant introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent.</p> <p>La loi du 26 octobre 1978 sur le jeu est modifiée comme il suit :</p> <p>Article premier et 2 (abrogés)</p> <p>Article 4 (abrogé)</p>	<p>sur l'action sociale [RSJU 850.1]). Dès lors, il y a lieu d'ajouter la part « prévention » aux recettes permettant de financer les dépenses de l'action sociale.</p> <p>Loi sur les activités économiques Les jeux d'adresse de grande envergure sont interdits (art. 4). L'article 29 LAECO traite de cela. Il se justifie d'intégrer toutes les dispositions du droit jurassien relatives aux jeux d'argent dans la présente loi et donc d'abroger l'article 29 LAECO.</p> <p>Quant à l'article 30 LAECO, il traite des paris sportifs. On a vu qu'ils étaient également interdits (art. 5 de la présente loi). Ils ne sont plus pratiqués et s'ils l'étaient, ils comporteraient certains dangers expliqués dans le commentaire de l'article 5. Il convient par conséquent d'abroger également l'article 30 LAECO, qui autorise ces paris.</p> <p>Loi sur les auberges L'article 58 de la loi sur les auberges (LAub ; RSJU 935.11) renvoie à la LAECO pour ce qui concerne l'organisation de jeux d'argent dans les établissements publics. Tout est désormais réglé par la présente loi, d'où la modification de l'article 58 LAub.</p> <p>Loi sur le jeu La loi sur le jeu traite de jeux d'argent et d'autres jeux. Tout ce qui concerne les jeux d'argent est traité dans la présente loi. Les articles 1, 2 et 4, qui traitent de jeux d'argent, peuvent donc être abrogés.</p> <p>L'article premier traite de l'interdiction des jeux de hasard dans les auberges.</p> <p>L'article 2 se rapporte au régime d'autorisation des loteries.</p> <p>L'article 4 traite tout d'abord de l'interdiction faite aux bénéficiaires de l'aide sociale de jouer aux jeux d'argent. Cette disposition traite ensuite de l'interdiction faite aux enfants en âge de scolarité de jouer aux jeux d'argent dans les établissements publics. Ces interdictions vont trop loin.</p>
---	--

<p>Abrogation du droit en vigueur</p> <p>Art. 31</p> <p>Sont abrogés :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. la loi du 20 mars 2002 d'application de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu; 2. le décret du 20 mars 2002 portant exécution de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels 	<p>On a vu dans le commentaire de l'article 17 les raisons pour lesquelles cette loi devait être abrogée.</p> <p>Quant au décret, il habilite le Gouvernement à conclure des conventions intercantionales en matière de jeux d'argent. Il doit aussi être abrogé car son contenu matériel n'est plus adapté à la situation actuelle. En effet, c'est le Parlement qui a la compétence d'adhérer aux conventions en la matière.</p>
<p>Référendum</p> <p>Article 32</p> <p>La présente loi est soumise au référendum facultatif.</p>	
<p>Entrée en vigueur</p> <p>Article 33</p> <p>Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>La loi devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021. En effet, les cantons ont deux ans dès l'entrée en vigueur de la LJAr (1^{er} janvier 2019) pour adapter le droit cantonal (art. 144, al. 2, LJAr).</p>

Répartition des bénéfices (année de référence 2019 sur la base du bénéfice LORO 2018) - variante 17 %

SITUATION ACTUELLE

Bénéfice LORO	216'432'618	
./. ADEC	3'387'602	
Solde à distribuer	213'045'016	
	1/6 affecté au sport	5/6 OR cantonaux
→ sport national	10'652'251	
→ OR sport	24'855'252	
	35'507'503	177'537'513
	<u>Sports</u>	<u>OR</u>
PART JU 3,4558 %	858'945	6'135'325
./. part CPOR (estimation)	32'830	399'947
./. part FUP		1'227'065 *
20% s/6'135'325		
A disposition OR	826'115	4'508'313
part FUP - OCC 75 %		920'298.75
part FUP - GVT 25%		306'766.25
*TOTAL FUP		1'227'065.00

SITUATION 2021 (nouvelle CORJA/nouveaux statuts)

Bénéfice LORO	216'432'618	
./. Sport national FSES	13'300'000 (critère tête habitant) ¹	
./. ADEC	3'000'000 (12,75 % s/CA PMU ./. taxes)	
Bénéfice net	200'132'618	
A répartir entre les 6 cantons (critères 50% habitants, 50% PBJ)		
JURA = 3,4558 %	6'916'183	
17 % à disposition GVT	1'175'751 * ²	
Solde à disposition	5'740'432	
	OR (85%)	Sports (15%)
	4'879'368	861'064
./. part CPOR		
(max 567'732)	400'000	50'000 (CPORsport)
A disposition OR	4'479'368	811'064
part FUP - OCC 75%		881'814.00
part FUP - GVT 25%		293'937.00
*TOTAL FUP		1'175'751.00

	OR-JU
	Fonds du sport
	FUP

¹ art 34 et 73 (al. 9) du concordat suisse (CJA) dès 2023 (avant 10,6 mios)

² Préciput cantonal (prévisions)
VS, NE et GE : 0 FR: 8% VD: entre 27 et 30 %

↳ 500'000.- pour actions de solidarité (sans changement)

Légende

OR: Organe de répartition
CPOR: Conférence des présidents des organes de répartition
ADEC : Fédération suisse des courses de chevaux
PBJ : Produit brut des jeux
FSES : Fondation suisse pour l'encouragement du sport

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:

- a. 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 »);
- b. 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 »);
- c. la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (ci-après: « la FSES »);
- d. l'octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure;
- e. 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 mio 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 faïtière 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 récuser 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 (OGEml; 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).

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 LJA.

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 détentrices 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:

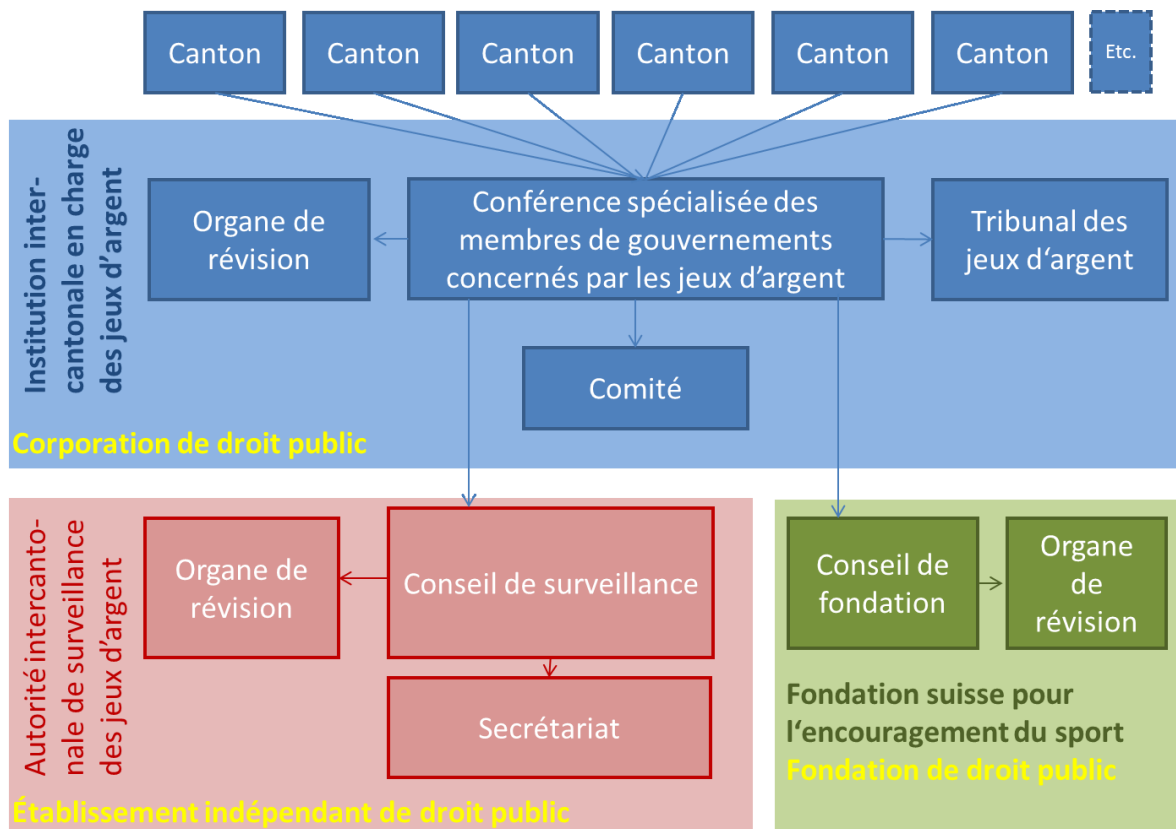
- Pour l'institution commune: « institution intercantonale en charge des jeux d'argent » (avec les organes : conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent, comité, tribunal des jeux d'argent et organe de révision). Pour des raisons de lisibilité, l'abréviation « 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 LJA_r 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 LJA_r 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 LJA_r.
- 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 LJA_r et y sont réglées parfois d'une façon plus étendue que jusqu'à maintenant (cf. chapitre 9 de la LJA_r). 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 LJA_r. 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 réalisés 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 LJAr (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 LJAr (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 bénéfiques nets, le droit fédéral (art. 127 LJAr) 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 LJAr, FF 2015 7729). Pour les fonds qui sont affectés à des projets intercantonaux et nationaux (ce que l'art. 127 al. 5 LJAr 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 LJA (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 bénéfiques 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 LJA, 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 faïtière 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 LJA).

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 récuse 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, LRCS, 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

Exploitant·es ou exploitant·s 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'exploitant·s 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'exploitant·es ou exploitant·s 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 réalisés, 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 réalisés 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 LJA 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 intercantonale, 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 intercantonale, 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



Dr. Andrea Bettiga, Conseiller d'Etat
Président de la CDCM

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 (LJA) 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 LJA.
- 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 LJA et ses ordonnances d'application, de même que pour interdire certains types de jeux, en application de l'art. 41 al. 1 LJA.

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 récuse:

- 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 LJA, 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 bénéficiaires 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 faïtières ;
- 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 régler 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 régleme 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 régler 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 régler les points suivants :

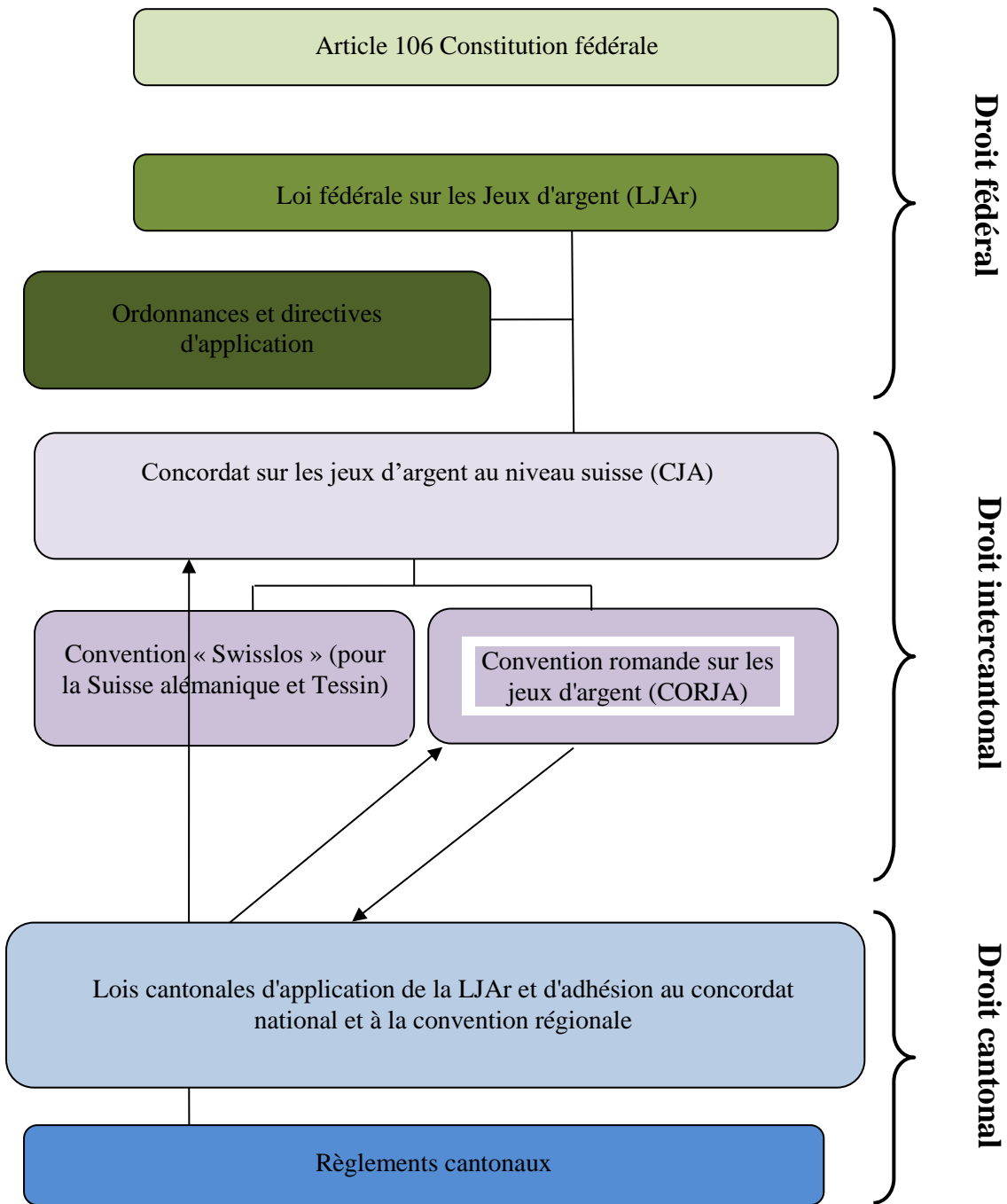
- la politique et l'organisation des jeux de petite envergure ;
- l'adaptation des lois cantonales pour la perception de l'impôt spécial sur le revenu brut des jeux des casinos de catégorie B;
- diverses règles générales découlant de la LJAr (procédure, dispositions pénales, taxes etc).

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 bénéfiques 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 bénéfiques 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 bénéfiques 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 bénéfiques 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 LJA r 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 LJA r 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 LJA r 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 LJA r 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 règlemente 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 LJA. 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 LJA.

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 LJA, 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 LJA (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 LJA, 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 concerta 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 LJA. 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 LJA 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 LJA, 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 bénéficiaires 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 bénéficiaires 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 coupes 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 faïtières, 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 avalsées 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.

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. 22 quater, 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. 22 quater, 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. 22 quater, 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).

Loi portant introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LiLJAr)

Projet du

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

vu les articles 28, 41, alinéa 1, 85, 122, alinéa 1, et 125 et suivants de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr)¹,

vu l'arrêté du ... portant adhésion de la République et Canton du Jura au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)²,

vu l'arrêté du ... portant adhésion de la République et Canton du Jura à la convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)³,

arrête :

SECTION 1 : Dispositions générales

Objet

Article premier ¹ La présente loi contient les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi fédérale sur les jeux d'argent (ci-après : « LJAr »)¹, en tenant compte des prescriptions intercantionales. Elle règle :

- a) l'admissibilité des jeux de grande envergure et de petite envergure;
- b) la procédure d'autorisation et la surveillance des jeux de petite envergure;
- c) les maisons de jeu et l'impôt cantonal sur les maisons de jeu;
- d) l'affectation du produit des jeux d'argent.

Terminologie

Art. 2 Les termes utilisés dans la présente loi pour désigner des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.

Définitions

Art. 3 ¹ Les jeux d'argent, les loteries, les paris sportifs, les jeux d'adresse, les jeux de grande envergure, les jeux de petite envergure et les jeux de casino sont définis à l'article 3 LJAr¹.

² Au sens de la présente loi, on entend par tombolas 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 ne dépasse pas 50 000 francs.

³ Sont notamment considérées comme des tombolas les lotos dont les lots ne consistent pas en espèces ou en bons échangeables en espèces.

⁴ Sont notamment considérés comme des petites loteries les lotos dont les lots consistent en espèces.

⁵ Au sens de la présente loi, pour les petits tournois de poker, on entend par :

- a) tournoi occasionnel : tout tournoi de poker organisé par un exploitant gérant moins de douze tournois par an et se tenant dans un lieu hébergeant moins de douze tournois par an;
- b) tournoi régulier : tout tournoi de poker organisé par un exploitant gérant au moins douze tournois par an ou se tenant dans un lieu hébergeant au moins douze tournois par an.

SECTION 2 : Admissibilité des jeux de grande envergure

Art. 4 Les jeux d'adresse de grande envergure sont interdits.

SECTION 3 : Admissibilité des jeux de petite envergure

Paris sportifs
locaux

Art. 5 Les paris sportifs locaux (art. 35 LJAr¹) sont interdits.

Petites loteries,
tombolas et lotos
a) Conditions
d'autorisation

Art. 6 ¹ Les articles 32 à 34 et 37 à 40 LJAr¹, ainsi que l'article 37 de l'ordonnance fédérale sur les jeux d'argent (ci-après : « OJAR »)⁴ s'appliquent par analogie à l'ensemble des petites loteries organisées sur le territoire cantonal.

² L'exploitation dans le canton d'une loterie intercantonale au sens de l'article 34, alinéa 4, LJAr¹ et autorisée dans un autre canton ne peut se faire sans l'autorisation de la Recette et Administration de district.

³ La durée maximale d'exploitation d'une petite loterie est de six mois à compter de la mise en vente.

b) Tombolas non
soumises à
autorisation

Art. 7 Les articles 32 à 34 et 37 à 40 LJAr¹, ainsi que l'article 37 OJAR⁴ ne s'appliquent pas aux tombolas au sens de l'article 41, alinéa 2, LJAr¹ et dont la somme totale des mises ne dépasse pas 10 000 francs.

Petits tournois de
poker
a) Protection des
mineurs

Art. 8 La participation aux tournois de poker est interdite aux personnes âgées de moins de 18 ans révolus.

b) Conditions
générales
d'autorisation

Art. 9 ¹ Les exigences des articles 33 et 36 LJAr¹⁾, ainsi que 39 OJAR⁴⁾, s'appliquent à l'ensemble des tournois organisés sur le territoire du canton.

² L'exploitant met à 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 Chaque autorisation est valable pour une durée maximale de six mois.

c) Conditions
d'autorisation
spécifiques pour
les tournois
réguliers

Art. 10 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 vidéosurveillance 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 ses locaux;
- f) assurer qu'ils connaissent l'identité, l'âge, l'adresse de domicile de chaque joueur;
- g) fournir au Service de l'économie et de l'emploi, à la fin de chaque semestre, un rapport statistique sur les pratiques de jeu dans ses locaux.

d) Rapport et
présentation des
comptes

Art. 11 Les règles de présentation des comptes et de révision prévues par les articles 48 et 49, alinéas 3 et 4, LJAr¹⁾ s'appliquent aux exploitants de tournois réguliers.

Horaires

Art. 12 ¹ Les lieux hébergeant des tombolas, des lotos, des petites loteries et des tournois de poker peuvent être ouverts dès 6 heures et doivent fermer à minuit du dimanche au mercredi et à 1 heure le jeudi, le vendredi, le samedi et la veille des jours fériés officiels.

² Au plus tard une demi-heure après la fermeture, il ne doit plus se trouver de clients dans les lieux d'exploitation.

³ Les horaires d'ouverture prévus aux alinéas 1 et 2 peuvent être réduits lorsque l'exploitation est susceptible de provoquer des nuisances, lorsqu'ils ne sont pas compatibles avec les conditions d'exploitation fixées dans le permis de construire ou la patente au sens de la législation sur les auberges, ou lorsqu'ils ne sont pas compatibles avec les normes de protection de l'environnement.

⁴ Les communes peuvent interdire les jeux de petite envergure durant les jours fériés officiels et les jours de grande fête ou durant certains des jours en question.

⁵ L'interdiction peut être prononcée par règlement communal ou par préavis négatif.

SECTION 4 : Procédure d'autorisation

Dépôt de la
demande

Art. 13 La demande d'autorisation doit être déposée par écrit auprès de la commune dans laquelle le jeu d'argent de petite envergure se déroule. La requête doit être déposée 40 jours avant le début du jeu.

Préavis
communal

Art. 14 La commune délivre un préavis et transmet le dossier à la Recette et Administration de district.

Octroi

Art. 15 ¹ La Recette et Administration de district statue sur les demandes d'autorisation.

² La décision arrête les conditions et fixe l'émolument.

SECTION 5 : Surveillance

Art. 16 ¹ Le Service de l'économie et de l'emploi surveille l'exécution de la présente loi en ce qui concerne les jeux de petite et de grande envergure non soumis à la surveillance d'une autre autorité par le droit fédéral ou intercantonal.

² En sus des mesures prévues par l'article 40, alinéa, 2 LJAr¹⁾, le Service de l'économie et de l'emploi peut notamment révoquer une autorisation et ordonner la cessation immédiate de toute activité exercée sans autorisation.

³ En cas d'infraction à la législation sur les jeux d'argent, le Service de l'économie et de l'emploi peut exclure toute autorisation durant une période maximale de trois ans.

⁴ Les collaborateurs des Recettes et Administrations de district et du Service de l'économie et de l'emploi ainsi que les autorités de police ont le droit de pénétrer dans les locaux où sont organisés des jeux d'argent.

SECTION 6 : Maisons de jeu et impôt cantonal sur les maisons de jeu

Implantation **Art. 17** ¹ L'exploitation d'une maison de jeu est subordonnée à une concession d'exploitation au sens de l'article 5 LJAr¹.

² Le Gouvernement est l'autorité cantonale d'application de la LJAr¹ en ce qui concerne la procédure de préavis.

³ La commune d'implantation délivre également son préavis.

Impôt cantonal **Art. 18** ¹ Le Canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux terrestres provenant de l'exploitation des casinos titulaires d'une concession B.

² Le taux applicable est de 40% de l'impôt fédéral perçu.

³ La taxation et la perception de l'impôt cantonal sont confiées à la Commission fédérale des maisons de jeu.

Répartition et affectation de l'impôt cantonal **Art. 19** ¹ L'Etat rétrocède 15% de l'impôt cantonal net à la commune d'implantation.

² L'Etat affecte 10% de l'impôt cantonal net à la caisse générale de l'Etat pour lutter contre les conséquences sociales du jeu.

³ Le solde de l'impôt cantonal net est utilisé de la manière suivante :

- 50% pour le tourisme;
- 25% pour le sport;
- 25% pour la culture.

SECTION 7 : Affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure

Organes de répartition **Art. 20** ¹ Pour les contributions dans le domaine du sport, l'organe de répartition est la commission consultative du sport.

² Pour les contributions destinées aux autres domaines d'utilité publique, ainsi qu'au sport handicap, l'organe de répartition est la délégation jurassienne à la Loterie Romande.

³ Les décisions des organes de répartition sont soumises à approbation du Gouvernement. Si le Gouvernement décide exceptionnellement d'accorder une contribution pour un montant supérieur à celui décidé par les organes de répartition, la part supplémentaire est imputée sur le fonds d'utilité publique institué par l'article 21.

Fonds d'utilité
publique

Art. 21 ¹ Un fonds d'utilité publique est institué.

² Il est alimenté par une partie des bénéfices de la Loterie Romande revenant au canton du Jura. Il n'est pas intégré dans les comptes de l'Etat.

³ Le Gouvernement fixe, par voie d'ordonnance, le pourcentage de ces bénéfices affecté au fonds d'utilité publique.

⁴ Les contributions financières prélevées sur le fonds d'utilité publique sont attribuées directement par le Gouvernement, par un département ou par une unité administrative, dans un cadre conforme à la LJAr¹) et dans le respect de la convention romande sur les jeux d'argent³).

⁵ Ce fonds est géré par la Chancellerie d'Etat.

Décision

Art. 22 La décision précise que la contribution octroyée est issue des bénéfices nets des jeux de grande envergure.

Surveillance
financière

Art. 23 Le Contrôle des finances est l'organe de révision. Il procède aux vérifications des comptes annuels conformément aux articles 74 et 75 de la loi sur les finances cantonales⁵) afin d'en attester leur conformité.

Information du
public

Art. 24 L'information du public au sens de l'article 128 LJAr¹) est assurée par la commission consultative du sport et la délégation jurassienne à la Loterie Romande dans leurs domaines respectifs, ainsi que par la Chancellerie d'Etat ou les unités administratives concernées s'agissant des contributions tirées du fonds d'utilité publique.

SECTION 8 : Protection des données

Echange
d'informations

Art. 25 ¹ La commission consultative du sport, la délégation jurassienne à la Loterie Romande, la Chancellerie d'Etat, l'Office de la culture, l'Office des sports, ainsi que toute autre unité administrative en charge de l'instruction des dossiers d'octroi de contributions, sont autorisés à s'échanger, d'office ou sur requête, les informations nécessaires à l'application de la présente loi.

² Le Service de l'économie et de l'emploi et les Recettes et administrations de district sont autorisés à s'échanger, d'office ou sur requête, les informations nécessaires à l'application de la présente loi.

³ Les dispositions de la convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE)⁶⁾ sont réservées pour le surplus.

SECTION 9 : Emoluments, voies de droit et disposition pénale

Emoluments

Art. 26 ¹ Les autorisations délivrées selon la présente loi sont sujettes à émoluments déterminés conformément au décret fixant les émoluments de l'administration cantonale⁷⁾.

² Les décisions nécessaires à la surveillance de la présente loi sont sujettes à émoluments déterminés conformément au décret fixant les émoluments de l'administration cantonale⁷⁾.

Voies de droit

Art. 27 ¹ Les décisions rendues par les autorités administratives en application de la présente loi, à l'exclusion des décisions prévues à la section 7, sont sujettes à opposition puis à recours devant la Cour administrative.

² La procédure est régie par le Code de procédure administrative⁸⁾.

Disposition pénale

Art. 28 ¹ Sera puni d'une amende de 1 000 francs au plus, l'exploitant ou l'organisateur qui, intentionnellement ou par négligence :

- a) contrevient aux règles fixées aux articles 6 à 11 de la présente loi;
- b) ne respecte pas les horaires prévus à l'article 12 de la présente loi ou fixés dans l'autorisation délivrée par la Recette et Administration de district.

² En cas de récidive dans les cinq ans à compter de l'infraction, le maximum de l'amende est de 10 000 francs.

SECTION 10 : Dispositions finales

Dispositions d'exécution

Art. 29 Le Gouvernement édicte les dispositions d'exécution de la présente loi par voie d'ordonnance.

Modification du
droit en vigueur

Art. 30 ¹ Le décret du 24 mars 2010 fixant les émoluments de l'administration cantonale⁷ est modifié comme il suit :

Article 10, chiffre 13 (nouvelle teneur)

Art. 10 Le Service de l'économie et de l'emploi perçoit les émoluments suivants :

(...)

13. Mesures de surveillance des jeux de petite envergure	100 à 5 000
---	-------------

Article 12, chiffre 15 (nouvelle teneur)

Art. 12 Le Service des contributions, respectivement la Recette et Administration de district, perçoit les émoluments suivants :

(...)

15. Jeux de petite envergure	
15.1. Autorisation de petites loteries, tombolas, lotos, petits tournois de poker occasionnels	150
15.2. Autorisation semestrielle de petits tournois de poker réguliers	1 000

² La loi du 15 décembre 2000 sur l'action sociale⁹ est modifiée comme il suit :

Article 67, lettres f et g (nouvelles)

Art. 67 Les dépenses de l'action sociale sont couvertes par les recettes suivantes :

(...)

- f) la part de l'impôt cantonal sur les maisons de jeu pour lutter contre les conséquences sociales du jeu;
- g) la part « prévention » du produit brut des jeux annuel des loteries et des partis sportifs au sens des articles 66 du concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse² et 6, alinéa 2, lettre e, de la convention romande sur les jeux d'argent³.

³ La loi du 26 septembre 2007 sur les activités économiques (LAECO)¹⁰ est modifiée comme il suit :

Titre sixième et articles 29 et 30
(abrogés)

⁴ La loi du 18 mars 1998 sur l'hôtellerie, la restauration et le commerce de boissons alcooliques (Loi sur les auberges)¹¹⁾ est modifiée comme il suit :

Article 58 (nouvelle teneur)

Art. 58 L'organisation de jeux, loteries, tombolas, ainsi que l'installation d'appareils de jeu dans un établissement sont réglés par la loi portant introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent.

⁵ La loi du 26 octobre 1978 sur le jeu¹²⁾ est modifiée comme il suit :

Articles premier, 2 et 4
(abrogés)

Abrogation du
droit en vigueur

Art. 31 Sont abrogés :

1. la loi du 20 mars 2002 d'application de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu;
2. le décret du 20 mars 2002 portant exécution de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels.

Référendum

Art. 32 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Entrée en
vigueur

Art. 33 Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Le président :

Le secrétaire :

Eric Dobler

Jean-Baptiste Maître

- 1) RS 935.51
- 2) RSJU 935.590
- 3) RSJU 935.591
- 4) RS 935.511
- 5) RSJU 611
- 6) RSJU 170.41
- 7) RSJU 176.21
- 8) RSJU 175.1
- 9) RSJU 850.1
- 10) RSJU 930.1
- 11) RSJU 935.11
- 12) RSJU 935.51

Arrêté
portant adhésion de la République et Canton du Jura au
concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

Projet du

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

vu les articles 78, lettre c, et 84, lettre b, de la Constitution cantonale¹⁾,

vu l'article premier, alinéa 1, de la loi du 20 décembre 1979 sur l'approbation des traités, concordats et autres conventions²⁾,

arrête :

Article premier La République et Canton du Jura adhère au concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA).

Art. 2 L'arrêté du 23 novembre 2005 portant adhésion de la République et Canton du Jura à 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 est abrogé.

Art. 3 Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif.

Art. 4 Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Le président :

Le secrétaire :

Eric Dobler

Jean-Baptiste Maître

¹⁾ RSJU 101

²⁾ RSJU 111.1

Arrêté
portant adhésion de la République et Canton du Jura à la
convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

Projet du

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

vu les articles 78, lettre c, et 84, lettre b, de la Constitution cantonale¹⁾,

vu l'article premier, alinéa 1, de la loi du 20 décembre 1979 sur l'approbation des traités, concordats et autres conventions²⁾,

arrête :

Article premier La République et Canton du Jura adhère à la convention romande du 25 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA).

Art. 2 Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif.

Art. 3 Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Le président :

Le secrétaire :

Eric Dobler

Jean-Baptiste Maître

1) RSJU 101

2) RSJU 111.1