

CONVENTION ROMANDE SUR LES JEUX D'ARGENT (CORJA)

EXPOSE DES MOTIFS

1. CONTEXTE LEGISLATIF

Le présent projet de convention romande vise à remplacer la 9^{ème} convention relative à la Loterie Romande, du 18 novembre 2005, entrée en vigueur dans l'ensemble des cantons romands au 1er janvier 2006, qui sera rendue partiellement caduque par la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAR), adoptée par les Chambres fédérales le 29 septembre 2017 et par le peuple suisse le 10 juin 2018.

La LJAr regroupe sous un même texte législatif l'ensemble des jeux d'argent et succèdera dès son entrée en vigueur à la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (RS 935.52) et à la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (RS 935.51). Elle met en œuvre l'article 106 de la Constitution fédérale, adopté en votation populaire le 11 mars 2012 par 87% des citoyens du pays et par tous les cantons.

Conformément à l'article 106 de la Constitution fédérale, la Confédération a ainsi, avec la LJAr et ses ordonnances d'application, légiféré « sur les jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons ». Dans ce contexte, les loteries, les paris sportifs et les jeux d'adresse continueront d'être soumis à l'autorisation et à la surveillance des cantons. Les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs seront toujours entièrement affectés à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif.

Pour la mise en œuvre des obligations et des compétences que la loi fédérale leur attribue, les cantons ont prévu de se doter des outils suivants:

- un concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA), destiné à remplacer l'actuelle Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse, du 7 janvier 2007;
- des conventions régionales, en particulier le présent projet de convention romande sur les jeux d'argent (CORJA).

En vertu de l'art. 48 Cst. féd., les concordats sur les jeux d'argent au niveau suisse doivent être adoptés selon les procédures applicables aux lois, et cela dans chacun des cantons.

La mise en œuvre de la LJAr dans les cantons suisses se présente ainsi de la manière suivante :

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

Constatant que le système mis en place par l'ancienne convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP) avait fait ses preuves, le législateur fédéral a souhaité laisser aux cantons une liberté pour organiser, à un niveau intercantonal, les questions touchant aux loteries de grande envergure. Il découle de la LJAr et des travaux préparatoires une volonté de maintenir, dans les grandes lignes, le système mis en place par la CILP (notamment au travers d'une autorité intercantonale de surveillance).

La conférence des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent a ainsi élaboré un nouveau concordat intercantonal, destiné à remplacer la CILP. Conformément aux compétences

accordées aux cantons par la LJAr, ce « Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) » porte notamment sur les points suivants :

- l'organisation de la Conférence des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent, chargée notamment de la politique des cantons en matière de jeux de grande envergure ;
- la mise en place et l'organisation de l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution des jeux d'argent (actuelle ComLot) ;
- la création d'un tribunal des jeux d'argent ;
- la création d'une Fondation suisse pour l'encouragement du sport (encouragement du sport national) ;
- la constitution de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure.

La Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

Certaines compétences sont confiées aux cantons par la LJAr, sans être réglées dans le CJA (en particulier celles qui ont trait à la procédure et aux critères de répartition des bénéfices des loteries de grande envergure). Il appartient aux cantons de légiférer à cet égard.

Les gouvernements des cantons romands se proposent de réglementer un certain nombre de ces points à un niveau intercantonal. Dans la continuité de la 9^{ème} convention relative à la Loterie Romande, du 18 novembre 2005, ils souhaitent non seulement régler la question de l'exploitation exclusive par la Loterie Romande des jeux de loterie sur leurs territoires, mais aussi harmoniser la procédure et les critères relatifs à l'attribution des contributions aux bénéficiaires.

La CORJA 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 réglementer certains aspects de mise en œuvre et de procédure. Il est ainsi prévu que chaque canton se dote d'une loi cantonale d'application de la LJAr, qui devra notamment réglementer les points suivants :

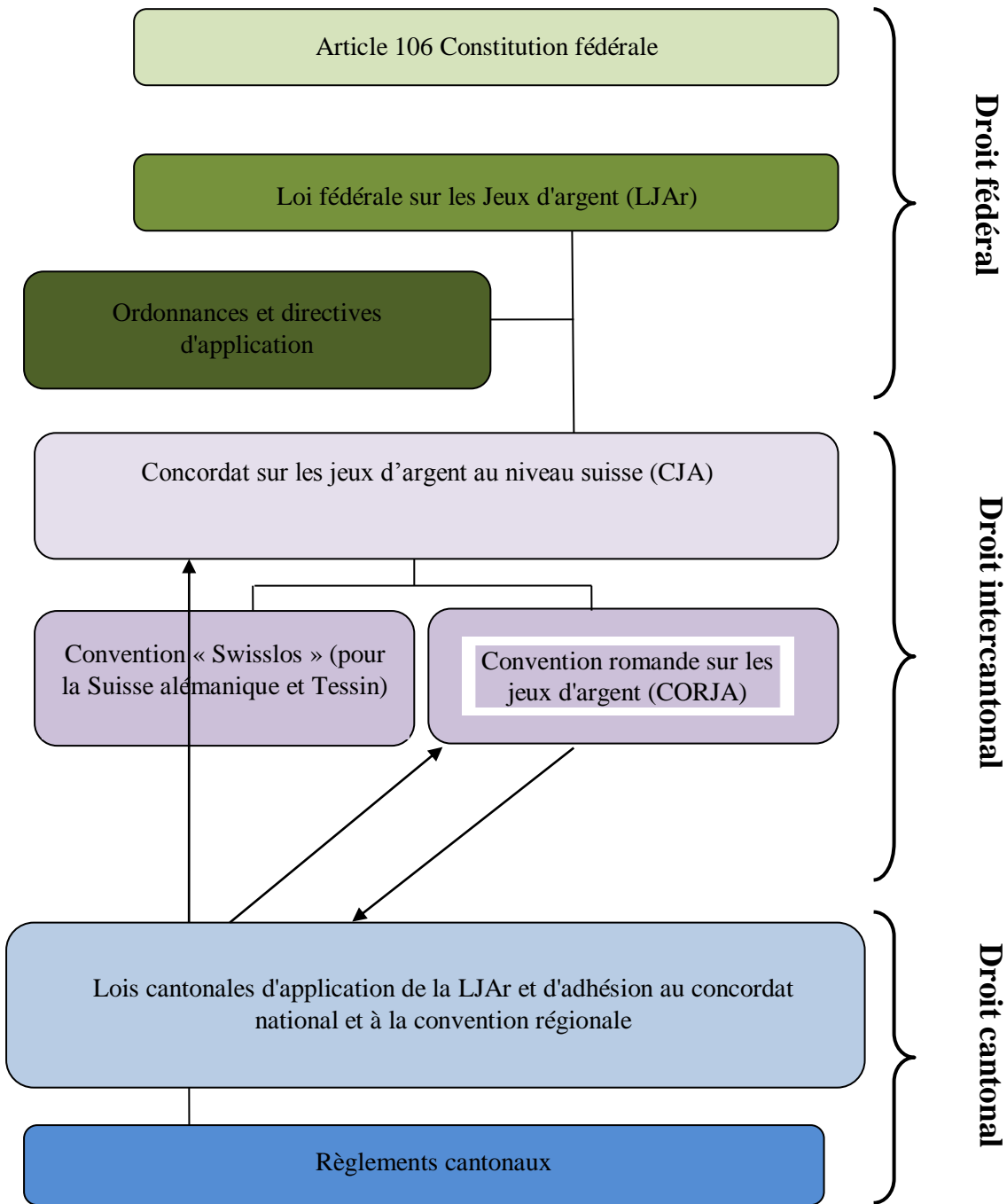
- la politique et l'organisation des jeux de petite envergure ;
- l'adaptation des lois cantonales pour la perception de l'impôt spécial sur le revenu brut des jeux des casinos de catégorie B;
- diverses règles générales découlant de la LJAr (procédure, dispositions pénales, taxes etc).

Conformément au souhait exprimé durant la phase de consultation interparlementaire par l'unanimité des membres de la commission interparlementaire à l'automne 2019, une législation harmonisée sur l'ensemble des cantons romands a été préparée par la CRLJ et sera donc proposée à chaque parlement cantonal. Cette optique a été choisie afin de constituer un espace romand cohérent en matière de jeux de petite envergure, afin d'éviter des situations inéquitables et de faciliter la vie des acteurs associatifs concernés. Cela permettra aussi, en particulier dans le domaine nouveau des tournois de poker, de favoriser l'émergence de règles communes profitables à tous.

La forme légale et la surveillance des organes de répartition devront aussi être réglées au plan cantonal, dans une base légale au sens matériel (autrement dit sous forme de règle de droit contenue par exemple dans un texte adopté par le parlement ou par l'exécutif cantonal. Une simple directive (ordonnance administrative) ne sera en revanche pas suffisante).

Cette mise en œuvre législative peut être résumée selon le schéma décrit dans la page suivante:

Chantier législatif sur les jeux d'argent



Consultations gouvernementale et interparlementaire

Le projet de CORJA a été élaboré sur mandat de la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ) par un groupe de travail piloté par M. le Conseiller d'Etat Jean-Nathanaël Karakash (NE) et avec la participation de MM. Marco Astolfi, Président du fonds du sport vaudois, Albert von Braun, Chef de la Police cantonale du commerce vaudoise, Bernard Favre, Président de l'organe genevois de répartition des bénéfices de la Loterie Romande, Alain Maeder, Chef de la Police cantonale du Commerce de Fribourg, Jean-Luc Moner-Banet, Directeur général de la Loterie Romande. Le groupe de travail s'est également adjoint les compétences de Mme Clémence Grisel, professeure associée de Droit public à l'Université de Fribourg.

Après une première consultation de la CRLJ, le projet de CORJA a été envoyé en consultation auprès des gouvernements cantonaux romands durant le 2^e semestre 2018. Suite à cette consultation, des échanges ont également eu lieu avec la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) pour assurer la coordination avec celle-ci sur les questions de prévention.

La CRLJ a ensuite mis à profit le premier semestre 2019 pour affiner son projet et, fin mai 2019, l'adresser pour consultation interparlementaire au Bureau interparlementaire de coordination. Celui-ci a constitué une commission interparlementaire composée de 7 membres par canton, présidée par le député genevois Raymond Wicky, qui a siégé dans les locaux du Grand Conseil vaudois le 2 septembre et le 3 septembre 2019. Le rapport de la commission interparlementaire a permis à la CRLJ de modifier une dernière fois ce projet de convention afin d'intégrer les demandes parlementaires, conformément à la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl).

2. CONTEXTE HISTORIQUE

Dans le cadre de la première révision complète de la Constitution suisse en 1874, la Confédération légifère pour la première fois en matière de jeux d'argent, en interdisant les maisons de jeu et en créant la base constitutionnelle pour une loi fédérale sur les loteries.

Cette loi fédérale sur les loteries et paris professionnels (LLP) sera votée en 1923 et elle régit encore le monde des loteries jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle LJA. Son principe de base est que les jeux d'argent sont prohibés en raison des risques qu'ils font courir à la population, mais que les cantons peuvent les autoriser à condition que leurs bénéfices servent l'utilité publique. Autrement dit : les jeux d'argent constituant un péril que la prohibition ne permet pas d'empêcher complètement, les cantons peuvent les autoriser, dans un cadre donné, à condition que les bénéfices de ces jeux servent l'utilité publique. Toutefois, l'article 5 LLP fixe une limitation à cette définition de l'utilité publique, en excluant l'organisation de loteries pour financer des tâches relevant d'obligations légales incombant aux pouvoirs publics. Ainsi, contrairement à ce qui s'observe dans de nombreux autres pays, les jeux d'argent ne financent pas le budget courant de l'Etat et sont consacrés essentiellement à soutenir des projets d'utilité publique provenant de la société civile.

Ce contexte a conduit les cantons romands, en 1937, à constituer ensemble une association au sens du code civil, pour créer la Société de Loterie de la Suisse romande, à qui est confié le monopole de l'organisation de grandes loteries en Suisse romande. Le pendant de la Loterie Romande est constitué la même année par les cantons alémaniques et le Tessin, sous le nom de Interkantonale Landeslotterie, qui devient Swisslos en 2003 après sa fusion avec la société Sport-Toto et la société coopérative de la loterie bernoise (SEVA). 100% des bénéfices nets de ces sociétés sont reversés à l'utilité publique dans les cantons, ce qui représente, pour la Suisse romande à ce jour, quelque 200 millions de francs par an à destination de projets dans les domaines sportif, culturel, social, éducatif, de la préservation du

patrimoine, de l'environnement, de la santé et du handicap, notamment. En Suisse alémanique, Swisslos permet la distribution annuelle d'environ 350 millions de francs de contributions.

Dès 1992 et les mesures d'assainissement des finances de la Confédération, les autorités fédérales cherchent à lever l'interdiction des maisons de jeu et à la remplacer par un régime de concessions. Le peuple et les cantons accepteront de lever cette interdiction le 7 mars 1993, mais ce n'est qu'avec la 2^{ème} révision complète de la Constitution, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, que ce régime de concession entrera en vigueur. Son entrée en vigueur devra même être retardée à avril 2000, date d'entrée en vigueur de la loi d'application du 18 décembre 1998 sur les maisons de jeu (LMJ). Depuis le début des années 2000, jusqu'à une vingtaine de casinos obtiennent des concessions en Suisse. Outre la part bénéficiaire restant aux exploitants, l'impôt sur les casinos a rapporté en 2015 pas moins de 273 millions à la Confédération, qui consacre cette somme au fonds AVS/AI, et 47 millions aux cantons où sont implantés les casinos B.

Depuis le début des années 2000, on observe toutefois l'arrivée sur le marché d'une troisième catégorie d'acteurs, les exploitants de jeux d'argent en ligne, qui agissent hors de tout contrôle et de toute contrainte d'utilité publique depuis l'étranger. On estime aujourd'hui à 200 à 300 millions de francs par an les mises effectuées par des joueurs suisses sur ce type de sites internet, sans aucune garantie en matière de lutte contre le jeu excessif ni en matière de lutte contre la fraude, la criminalité ou le blanchiment d'argent. Dans ce contexte, en plus de litiges judiciaires avec plusieurs types d'acteurs, est déposée le 10 septembre 2009 l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun », qui a finalement été retirée par ses auteurs au profit du contre-projet direct élaboré par les autorités fédérales, à savoir l'actuel article 106 de la Constitution. Ce texte a été préparé, sous le pilotage du Département fédéral de Justice et Police (DFJP), avec l'appui d'un groupe technique, appelé « commission d'étude », placée sous la double présidence d'un représentant de la Confédération et d'un représentant des cantons. Etaient représentés, dans cette commission d'étude, la Confédération, les casinos, les autorités de poursuite pénale, les autorités cantonales en charge des petites loteries, les sociétés de loteries, la Commission fédérale des Maisons de Jeux (CFMJ), la Comlot et les milieux de la prévention de la dépendance au jeu. Le comité d'initiative y siégeait aussi initialement. Soumis à votation populaire, il a été accepté le 11 mars 2012 par 87% des votants, et par l'ensemble des cantons.

Nouvel article 106 de la Constitution

Le nouvel art. 106 Cst. garantit des compétences cantonales d'exécution (al. 3) et l'affectation des bénéfices nets des loteries et paris sportifs à des buts d'utilité publique (al. 6). Il reprend les dispositions de l'ancien art. 106 en ce qui concerne les maisons de jeu (al. 2) et attribue à la Confédération une compétence législative concurrente globale pour tout le domaine des jeux d'argent (al. 1), en tenant compte des intérêts des cantons. Il crée un organe de coordination pour éviter les conflits de compétences entre la Confédération et les cantons (al. 7). L'al. 4 part implicitement du principe qu'il n'y a pas d'interdiction constitutionnelle des jeux exploités en ligne (contrairement à ce que prévoit l'art. 5 LMJ en vigueur), mais les soumet aux mêmes règles que les jeux exploités par des moyens traditionnels. Enfin, l'al. 5 charge le législateur et les organes d'exécution de tenir compte des dangers inhérents aux jeux d'argent.

Nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent

Le projet de nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent a été élaboré dès 2013 sous la conduite du DFJP en s'appuyant sur la même organisation de projet (commission d'étude) que l'article 106 Cst, et soumis à consultation courant 2014. Le 21 octobre 2015, le Conseil fédéral transmet aux Chambres sa version du projet et son message. Ce message résume l'intention de cette loi, à savoir de regrouper dans un même texte les dispositions relatives aux loteries et celles relatives aux casinos, et vise à « *protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent, à assurer une exploitation sûre et transparente de ces derniers et à garantir que les bénéfices des jeux d'argent soient affectés à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ou à des buts d'utilité publique.* »

Les délibérations aux Chambres fédérales se sont déroulées entre fin 2014 et septembre 2017, le vote final des Chambres fédérales étant intervenu le 27 septembre 2017. Un référendum a été saisi par plusieurs comités de sections jeunes de différents partis, ce qui a conduit au vote du peuple le 10 juin 2018.

Dans sa version finale, le texte renforce la protection du public contre les risques du jeu excessif ; préserve la notion de jeux d'argent au service de l'utilité publique ; confirme que les jeux d'argent ne doivent pas être un marché comme un autre mais faire l'objet de concessions délivrées par la Confédération pour les casinos et les cantons pour les loteries ; introduit un mécanisme de protection contre les sites internet exploitant des jeux d'argent sans autorisation depuis l'étranger ; fait passer de 1000 francs à 1 million de francs le plafond des gains de loterie non soumis à fiscalisation ; exige la formalisation des modalités et des règles d'attribution des bénéfices des loteries dans des bases légales au sens matériel.

La LJA correspond en grande partie aux règles actuelles et à la pratique en matière d'exécution, celles-ci ayant fait leurs preuves. Les maisons de jeu devront comme aujourd'hui obtenir une concession de la Confédération et resteront placées sous sa surveillance. Un impôt affecté à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité continuera d'être prélevé sur le produit brut des jeux qu'elles exploitent (impôt sur les maisons de jeu). Les loteries, les paris sportifs et les jeux d'adresse continueront d'être soumis à l'autorisation et à la surveillance des cantons. Les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs seront toujours entièrement affectés à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif. Le droit de jouer à des jeux d'argent dans un cercle privé sans devoir demander une autorisation sera maintenu. L'absence d'autorisation restera la règle aussi pour les loteries et les jeux d'adresse destinés à promouvoir les ventes, à la condition qu'il soit possible d'y participer gratuitement.

La LJA 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 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 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 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 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 LJA 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 LJA, 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 bénéfiques 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 bénéfiques 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 règle 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 bénéfiques 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 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 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 LJA, 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 réglementaires 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 LJA, 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 LJAr (art. 21) attribue désormais à la seule « autorité intercantonale de surveillance et d'exécution », qui sera formellement constituée par le CJA, la compétence d'autoriser l'exploitation de jeux de grande envergure. Toutefois, ladite autorité intercantonale ne pourra délivrer d'autorisation que dans les limites fixées par les cantons selon l'article 23, à savoir le nombre maximal d'exploitants (alinéa 1) et le nom même de la société (alinéa 2). Le rôle de l'autorité intercantonale sera donc de délivrer l'autorisation d'exploiter et d'assurer la surveillance de son activité. Elle s'assurera notamment, dans le cas de la Loterie Romande, qu'elle remplit les conditions fixées par l'article 22 LJAr, conditions liées à la solidité financière, juridique et éthique de l'exploitant.

Afin de consolider et de défendre la position romande dans le cadre de la conférence nationale CSJA s'agissant du domaine de la protection des mineurs et de la population et la prévention contre le jeu excessif, la CRJA se concerte avec la conférence intercantonale compétente en matière d'affaires sanitaires (aujourd'hui la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales – CLASS). Après concertation de la conférence intercantonale compétente en matière d'affaires sociales, la CRJA décide de la position des cantons romands qui sera portée à la CSJA dans ce domaine.

La coordination politique et stratégique avec la Loterie Romande vise aussi à fournir à la CRJA des éléments de compréhension généraux sur le marché des jeux au sens large, y compris les tendances observées dans les jeux de petite envergure ou les nouvelles offres de jeux de casino en ligne autorisées par la LJAr. L'autorité politique doit en effet rester vigilante sur ces catégories de jeux, les premières dépendant en grande partie de la législation cantonale, les secondes présentant des potentiels de risques en matière de jeu excessif qui doivent encore être mieux appréhendés. C'est pourquoi l'alinéa 3 précise que la coordination politique avec la Loterie Romande, dès lors qu'elle touche aussi les éléments de prévention et de protection de la population contre le jeu excessif, doit se faire en concertation avec la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire. Celle-ci peut donc émettre des recommandations dont la CRJA devra tenir compte avec une attention particulière.

L'article 64 du CJA définit et met en œuvre la part « prévention » de la redevance annuelle pour l'octroi de droits exclusifs à la Loterie Romande. Cette part s'élève à 0,5 % du produit brut des jeux annuels des loteries et paris sportifs opérés par la LoRo, soit environ 1,9 millions de francs par an. La CORJA prévoit la délégation de l'utilisation de la totalité de ce montant à la conférence intercantonale compétente en matière d'affaires sanitaires (actuellement la CLASS) qui en détermine et contrôle toutes les modalités d'utilisation. Un rapport annuel de l'utilisation de cette taxe est adressé à la CRJA.

Afin de consolider et de défendre la position romande dans le cadre de la conférence nationale CSJA s'agissant de la part des bénéfices à distribuer de la Loterie Romande qui est attribuée à la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES), la CRJA adopte tous les quatre ans la position qu'elle défendra à ce sujet.

Article 7 Organisation

Cet article règle les questions d'organisation de la CRJA en fixant le nombre minimal de réunions. Il ne prévoit pas de budget pour le fonctionnement de cette conférence, chaque canton prenant à sa charge les frais générés par l'activité de son représentant.

Comme aujourd'hui, les coûts du secrétariat sont assumés par le canton siège de la Société de Loterie de la Suisse romande, à savoir le canton de Vaud.

Article 8 Organes de répartition

L'art. 125 LJAr impose aux cantons d'affecter l'intégralité des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif. Selon l'art. 127 LJAr, il appartient aux cantons de légiférer sur la procédure et les organes chargés de la répartition des fonds, ainsi que sur les critères que ces organes sont tenus de respecter pour l'attribution des contributions.

Dans le respect des organisations cantonales existantes, les cantons romands ont choisi de réglementer ces différentes questions, à un niveau intercantonal. La CORJA prévoit ainsi la création d'un minimum de deux organes de répartition dans chaque canton (un pour le sport, l'autre pour les autres domaines de l'utilité publique) et règle la procédure et les critères d'octroi des contributions. Dans son message, le Conseil fédéral explique que « l'exigence de la forme légale (art. 124, al. 1 du projet du Conseil fédéral) vise à faire en sorte que les cantons règlent la procédure et les critères d'attribution dans une loi au sens matériel, autrement dit sous forme de règle de droit contenue par exemple dans une loi, une ordonnance ou un décret. »

Dans la plupart des cantons alémaniques, c'est aujourd'hui encore le gouvernement cantonal lui-même qui est chargé directement de l'octroi des contributions. En Suisse romande, depuis de nombreuses années, les cantons ont à l'inverse fait le choix de confier cette responsabilité à une instance indépendante, les « organes de répartition », dont les décisions doivent ou non être ratifiées par le gouvernement. Seul le canton de Vaud a fait le choix d'instances prenant leurs décisions de manière totalement autonome. Dans les cinq autres cantons, les organes de répartition délivrent des préavis, qui sont formellement approuvés par le Conseil d'Etat. Dans certains cantons, une partie des bénéfices à distribuer, qui ne doit pas en constituer la part la plus importante et qui est limitée à un plafond de 30% du bénéfice à répartir dans le canton, peut être gérée directement par le Conseil d'Etat ou par un service de l'Etat. Cette pratique peut se poursuivre en sus des parts gérées directement par les organes de distribution, cela dans le respect de la LJAr et des dispositions de la présente convention. La convention précise toutefois que, ce cas échéant, le Conseil d'Etat ou le service chargé de la redistribution serait soumis aux mêmes règles que les organes de répartition, notamment l'article 126 LJAr précisant que "Les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs n'entrent pas dans le compte d'Etat des cantons. Ils sont gérés séparément", et les critères et modalités définis par la présente convention. Autrement dit, dans le cas d'espèce, le Conseil d'Etat ou le service concerné fonctionnerait de facto comme un troisième organe de répartition.

	Sport	Base légale	Autres domaines	Base légale
Vaud	Fondation du sport vaudois	Règlement sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R. RepLo) (935.53.2), du 18 novembre 2009	Fondation d'aide sociale et culturelle	Règlement sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R. RepLo) (935.53.2), du 18 novembre 2009
Fribourg	Commission cantonale LoRo-Sport	L'ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande revenant au canton de Fribourg pour le domaine du sport (463.11), du 29 juin 2010	Commission cantonale fribourgeoise de la Loterie Romande	Le règlement concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande revenant au canton de Fribourg (958.31), du 27 novembre 1989
Valais	Fonds du sport et	Règlement sur le Fonds du sport	Délégation	Ordonnance concernant

	commission du fonds du sport	du 26 mars 2014 (RFdS) (935.700)	valaisanne à la Loterie Romande	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 LJA. 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 bénéficiaires 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 *prorata* de la population de chaque canton. La seconde part du bénéfice est répartie en fonction du produit brut des jeux (PBJ) dans chaque canton. En effet, on sait que le produit brut des jeux par habitant diffère de manière significative d'un canton à l'autre. Cela peut provenir de multiples raisons, clairement identifiées dans certains cantons (le canton de Fribourg est le seul en Suisse romande à autoriser l'exploitation « d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse » en dehors des casinos, ce qui érode évidemment le PBJ de la Loterie Romande. D'autre part et dans le même canton de Fribourg, de nombreux joueurs pendulaires dans les cantons de Berne (dans la zone de Swisslos) ou de Vaud jouent sur leur lieu de travail. Enfin, à Genève, la Loterie Romande pâtit de la proximité de la France, où les gains des loteries sont entièrement défiscalisés, ce qui y attire certains joueurs réguliers), moins clairement ailleurs.

La présente convention propose donc de maintenir le principe de cette mode de répartition, qui tient compte à la fois de la contribution réelle de chaque canton comme bassin de jeu au bénéfice de la Loterie Romande, et de sa population comme expression du besoin en terme d'utilité publique.

Dans une version initiale, le projet de CORJA confiait à la CRJA la mission d'examiner tous les quatre ans la part du bénéfice qui doit être répartie selon chacun des deux critères. L'examen quadriennal effectué par les Conseillers d'Etat membres de la CRJA devait permettre de faire varier la part répartie selon chacun des deux critères en tenant compte de l'évolution de la population de chacun des cantons ainsi que de l'évolution du PBJ.) . Ce point a été longuement débattu au sein de la commission interparlementaire, suite à des propositions de diverses délégations cantonales. A l'issue de ces débats, la commission interparlementaire a adopté à l'unanimité le principe que cette clé de répartition ne devait pas être modifiée tous les quatre ans, mais bien ancrée définitivement dans la CORJA. Une modification de la clé de répartition serait donc impossible sans l'accord de chaque parlement cantonal.

C'est pourquoi la commission interparlementaire a choisi de maintenir la clé de répartition actuelle, à savoir 50 % du bénéfice à répartir le sera en fonction de la population de chaque canton et 50 % en fonction du PBJ.

Article 17 Attribution à l'utilité publique

La LJAr exige que les bénéfices des jeux de grande loterie soient affectés à l'utilité publique, « notamment dans les domaines culturel, social et sportif » (article 125). Elle prévoit en outre que les cantons légifèrent sur la procédure et les critères de répartition (article 127). Le même article de la loi fédérale indique qu'une contribution ne peut être octroyée que si le requérant démontre de manière satisfaisante que ces critères sont respectés. Il ajoute que le droit fédéral ne crée pas de droit à une contribution, celle-ci demeurant la responsabilité première des organes et entités chargées de la répartition (ci-dessous « organes »). Ces organes doivent toutefois veiller « à assurer autant que possible une égalité de traitement entre les demandes ».

L'article 17 précise les champs d'action de l'utilité publique dans lesquels les bénéfices des jeux de grande envergure peuvent être affectés. Si la LJAr indique « notamment les domaines culturel, social et sportif », le présent article 17 explicite de manière plus détaillée les domaines pouvant bénéficier de soutiens. Il reprend à l'identique la formulation actuelle des « conditions-cadres romandes » et correspond à la pratique actuelle.

Selon le rapport annuel de la Loterie Romande, les organes cantonaux (hors sport) ont redistribué en 2015 quelque 135 millions de francs, en faveur de la culture (47%), de l'action sociale (14%), de la santé et du handicap (11%), de la jeunesse et de l'éducation (9%), de la conservation du patrimoine (9%), de la promotion, tourisme et développement (6%), de la formation et recherche (2%) et de l'environnement (1%). Ces proportions sont relativement stables au niveau romand, mais peuvent varier de manière plus significative d'une année à l'autre à l'échelon d'un canton, selon l'importance de certains projets ponctuels. De même, les proportions peuvent varier aussi d'un canton à l'autre, en fonction des besoins spécifiques de chaque canton et des autres sources de financement que peuvent y espérer les projets.

Cette diversité doit absolument pouvoir être préservée, ce d'autant plus que les fonds de loterie soutiennent des projets ponctuels (et non des aides au fonctionnement), raison pour laquelle la présente CORJA, tout en précisant les champs d'action possibles, ne fixe pas de plafonds ou de seuils par domaine.

S'agissant du domaine « promotion, tourisme et développement », la CORJA précise que les contributions ne sont envisageables que pour des activités « de nature culturelle, éducative ou promotionnelle », ce qui exclut toute activité commerciale ou lucrative, mais permet à l'inverse des projets tels que des parcours pédagogiques dans un vignoble, des restaurations de cheminements pédestres, etc.

Afin de ne pas restreindre le champ d'action futur des organes de répartition, la CORJA indique que cette liste de domaines d'activité n'est pas exhaustive, ce qui préserve une capacité d'action à d'autres domaines spécifiques, non prévus à ce jour.

L'alinéa 2 fixe toutefois des limites impératives à cette liberté d'action. C'est ainsi que les organes de répartition ne pourront accorder de contribution qu'à des projets qui contribuent au bien commun, ne poursuivent pas de but lucratif et ne présentent pas un caractère politique ou confessionnel prépondérant. Dans cette formulation, l'épithète « prépondérant » a toute son importance et il invite les organes de répartition à déterminer, au cas par cas, la qualité intrinsèque des projets. Pour exemple, les organes de répartition ne peuvent financer la construction ou la rénovation d'un lieu de culte, ce qui entrerait dans la définition de projet à caractère confessionnel prépondérant. Toutefois, ils interviennent couramment, et de manière significative, pour soutenir des restaurations ayant un caractère patrimonial prépondérant, comme ce fut le cas pour l'Abbaye de Saint-Maurice et sa salle du Trésor, pour la restauration du Couvent des Cordeliers (Fribourg), pour celle du Temple de la Fusterie ou des coupes de l'Eglise orthodoxe (Genève).

L'alinéa 3, repris lui aussi des conditions-cadres romandes actuellement en vigueur, approfondit les dispositions de la LJA. 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 LJA, 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 règlementations 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 avalidées 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 créés : 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.