Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
1.	2013-GC-4	Divers *Verschiedenes*	Communications *Mitteilungen*				
2.	2013-GC-40	Divers *Verschiedenes*	Assermentation *Vereidigung*				
3.	2020-DFIN-20	Loi *Gesetz*	Adhésion au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse et à la convention romande sur les jeux d'argent *Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat und zur Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele*	Entrée en matière, 1re et 2e lectures *Eintreten, 1. und 2. Lesungen*	Gabrielle Bourguet Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in* Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		I
4.	2020-DSJ-21	Loi *Gesetz*	Jeux d'argent (LAJAr) *Geldspiele (EGBGS)*	Entrée en matière, 1re et 2e lectures *Eintreten, 1. und 2. Lesungen*	Gabrielle Bourguet Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in* Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		I

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
5.	2020-DSJ-147	Rapport *Bericht*	Médiation en procédure civile et en droit de la famille (Rapport sur postulat 2020-GC-15) : Suite directe *Die Mediation in Zivilverfahren und Familienrecht (Bericht zum Postulat 2020-GC-15) : Direkte Folge*	Discussion *Diskussion*	Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
6.	2019-DSJ-18	Rapport *Bericht*	Rapport sur postulat no 2018-GC-96 Application de la loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte, plus spécifiquement dans le domaine des curatelles d'adultes (LPEA) *Bericht zum Postulat 2018-GC-96 - Anwendung des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz, insbesondere im Bereich Beistandschaften für Erwachsene*	Discussion *Diskussion*	Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
7.	2019-GC-167	Motion *Motion*	Bilinguisme par-devant le Tribunal cantonal et les autres autorités cantonales *Zweisprachigkeit beim Kantonsgericht und bei anderen kantonalen Behörden*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Grégoire Kubski Auteur-e / *Urheber/-in* Pierre Mauron Auteur-e / *Urheber/-in* Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
8.	2019-GC-168	Motion *Motion*	Modification des articles 7 al. 1 et 37 al. 2 de la loi sur la justice *Änderung der Artikel 7 Abs. 1 und 37 Abs. 2 des Justizgesetzes*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	CJ Commission de justice Auteur-e / *Urheber/-in* Francine Defferrard Auteur-e / *Urheber/-in* Marie-France Roth Pasquier Auteur-e / *Urheber/-in* Pierre Mauron Auteur-e / *Urheber/-in* Antoinette de Weck Auteur-e / *Urheber/-in* Nicolas Kolly Auteur-e / *Urheber/-in* André Schneuwly Auteur-e / *Urheber/-in* Julia Senti Auteur-e / *Urheber/-in* Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Nº	**Signature** ***Signatur***	**Genre** ***Typ***	**Affaire** ***Geschäft***	**Traitement** ***Behandlung***	**Personnes** ***Personen***	**Remarques** ***Bemerkungen***	**Cat.** ***Kat.***
9.	2019-GC-216	Motion *Motion*	Election des juges laïcs, des juges cantonaux suppléants et des membres de diverses commissions de recours du canton de Fribourg *Wahl der Laienrichterinnen und Laienrichter, der stellvertretenden Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter und der Mitglieder der verschiedenen Beschwerdekommissionen des Kantons Freiburg*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Ruedi Schläfli Auteur-e / *Urheber/-in* Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Message 2020-DFIN-20

9 juin 2020

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi portant adhésion au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse et à la convention romande sur les jeux d'argent

1. Bref historique et contexte général **1**
1.1. Introduction 1
1.2. Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse 3
1.3. Convention romande sur les jeux d'argent 3

2. Procédure interparlementaire **4**

3. Enjeux **4**
3.1. Exploitation de jeux d'argent de grande envergure sur le territoire cantonal 4
3.2. Maintien des modalités actuelles de la répartition intercantonale des bénéfices de la Loterie Romande 4
3.3. Principes applicables à la répartition de la part cantonale des bénéfices de la Loterie Romande 5
3.4. Prévention 6
3.5. Eviter un «vide juridique» 6

4. Conséquences **6**

Annexes

1. Bref historique et contexte général

1.1. Introduction

Le 11 mars 2012, le peuple et les cantons ont accepté le contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour des jeux d'argent au service du bien commun» (art. 106 de la Constitution fédérale). La teneur de cette disposition est la suivante:

[1] La Confédération légifère sur les jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons.

[2] Une concession de la Confédération est nécessaire pour ouvrir et exploiter une maison de jeu. Lorsqu'elle octroie une concession, la Confédération prend en considération les réalités régionales. Elle prélève sur les recettes dégagées par l'exploitation des jeux un impôt qui ne doit pas dépasser 80% du produit brut des jeux. Cet impôt est affecté à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

[3] L'autorisation et la surveillance des jeux d'argent suivants sont du ressort des cantons:

a. les jeux auxquels peuvent participer un nombre illimité de personnes en plusieurs endroits et dont le résultat est déterminé par un tirage au sort commun ou par un procédé analogue, à l'exception des systèmes de jackpot des maisons de jeu;
b. les paris sportifs;
c. les jeux d'adresse.

[4] Les al. 2 et 3 s'appliquent aussi aux jeux d'argent exploités par le biais d'un réseau de communication électronique.

[5] La Confédération et les cantons tiennent compte des dangers inhérents aux jeux d'argent. Ils prennent les dispositions législatives et les mesures de surveillance propres à assurer une protection adaptée aux spécificités des jeux ainsi qu'au lieu et au mode d'exploitation de l'offre.

[6] Les cantons veillent à ce que les bénéfices nets des jeux visés à l'al. 3, let. a et b, soient intégralement affectés à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif.

[7] *La Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts dans l'accomplissement de leurs tâches. La loi institue à cet effet un organe commun composé à parts égales de membres des autorités d'exécution de la Confédération et de membres des autorités d'exécution des cantons.*

La loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr), adoptée en application de l'article 106 Cst. féd., a été acceptée en votation populaire le 10 juin 2018 et est entrée en vigueur le 1er janvier 2019.

La LJAr regroupe les deux lois fédérales antérieurement en vigueur dans le domaine des jeux d'argent (la loi du 8 juin 1923 sur les loteries et paris professionnels et la loi du 18 décembre 1998 sur les maisons de jeu) et crée ainsi une nouvelle réglementation fédérale étendue pour tous les jeux d'argent exploités en Suisse.

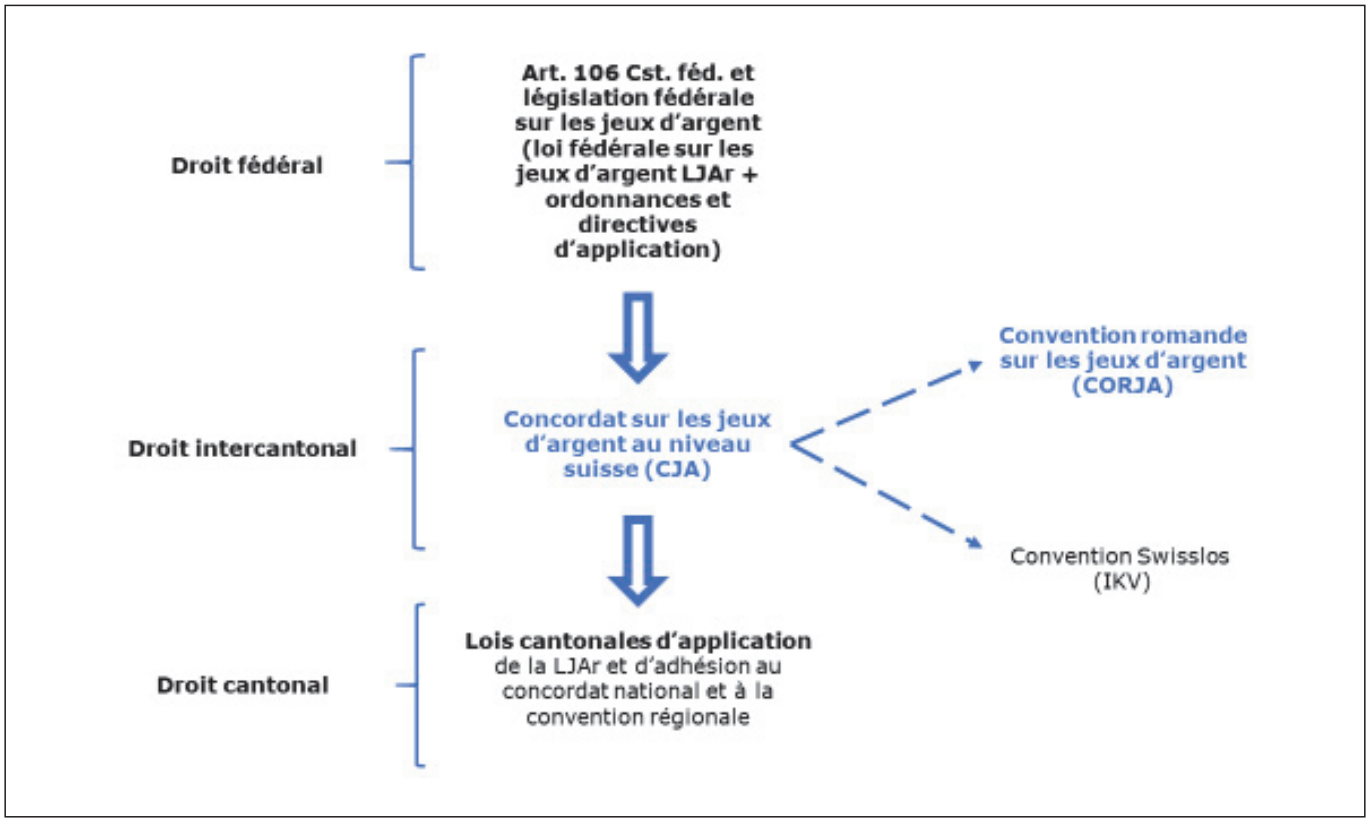
La LJAr définit les différentes catégories de jeux d'argent (loteries, paris sportifs, jeux de casino et jeux d'adresse) (art. 3 LJAr) et délimite les compétences. Les jeux de casino demeurent soumis à concession, octroyée par le Conseil fédéral (art. 11 LJAr). Les loteries, les paris sportifs et les jeux d'adresse peuvent être «de petite envergure» ou «de grande envergure». Les jeux de petite envergure (petites loteries, paris sportifs locaux et petits tournois de poker notamment) sont soumis à l'obtention d'une autorisation délivrée par l'autorité cantonale de surveillance et d'exécution (art. 32 LJAr). Les cantons sont libres d'autoriser ou non des jeux de grande envergure (loteries, paris sportifs et jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne) sur leur territoire, mais s'ils les autorisent, ils sont tenus d'adhérer à un concordat instituant une autorité intercantonale, indépendante, de surveillance et d'exécution, compétente pour délivrer les autorisations d'exploitant et les autorisations de jeu (art. 21 et 24 ainsi que 105 ss LJAr).

La LJAr contient en outre des dispositions sur la protection des joueurs contre le jeux excessif (chap. 6 LJAr) et sur l'affectation des bénéfices nets des jeux de grande envergure. Ces bénéfices doivent être intégralement affectés à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif (art. 125 LJAr).

La révision de l'article 106 Cst. féd. et la révision complète de la législation sur les jeux d'argent imposent une révision des dispositions cantonales et intercantonales en matière de jeux d'argent. Les cantons ont décidé de se doter d'un concordat au niveau suisse et de conventions régionales (soit la convention romande sur les jeux d'argent, CORJA, et la *Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen* – convention Swisslos, pour les cantons alémaniques et le Tessin).

Le présent message a pour objet l'adhésion aux nouvelles dispositions intercantonales élaborées tant au niveau national (concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse) que romand (convention romande sur les jeux d'argent). Le projet de loi cantonale sur les jeux d'argent fait l'objet d'un message séparé.

Le schéma ci-après présente l'articulation des instruments législatifs régissant le domaine des jeux d'argent.



1.2. Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse

Le concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) doit remplacer la convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice des loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP).

Le CJA maintient, dans ses grandes lignes, le système actuel qui a fait ses preuves. Il définit les organes nécessaires à la régulation et à l'autorisation des jeux d'argent de grande envergure. Il institue en particulier:

> l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA) (art. 19 ss CJA)
  La LJAr exige des cantons qui souhaitent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire l'institution par concordat d'une telle autorité intercantonale de surveillance et d'exécution (art. 105 LJAr); le CJA institue à cet effet la GESPA, soit l'autorité chargée de la surveillance du respect des dispositions légales qui concernent les jeux de loterie et les partis sportifs, ainsi que du contrôle de l'application des mesures sociales contre la dépendance, de la lutte contre le jeu illégal et contre le blanchiment d'argent; la GESPA a également pour tâche de délivrer les autorisations d'exploitant et de jeux, qui concernent notamment les machines à sous dites d'adresse autorisées en dehors des maisons de jeu (art. 24 al. 3 CJA);
> le Tribunal des jeux d'argent (art. 11 ss CJA)
  En sa qualité d'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance, ce tribunal connaît des recours contre les décisions rendues par les autres organisations instituées par le CJA; le Tribunal des jeux d'argent est composé de cinq juges, dont deux doivent être issus de Suisse romande.

Par ailleurs, le CJA fixe le nombre d'exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure autorisés dans les différentes parties de la Suisse (art. 49 CJA). L'alinéa 3 de cette disposition prescrit qu'une seule autorisation peut être accordée pour le territoire des cantons romands et que la désignation de l'exploitant autorisé doit être prévue dans une convention intercantonale de portée législative.

La totalité des dispositions du CJA est commentée dans le rapport explicatif du 20 mai 2019 joint au présent message (annexe 1).

Le projet de concordat a été élaboré par un groupe de travail comprenant notamment deux représentants des cantons romands. Il a fait l'objet de deux procédures de consultation successives, avant d'être adopté, le 20 mai 2019, par l'assemblée plénière de la Conférence spécialisée des membres des gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries.

1.3. Convention romande sur les jeux d'argent

La convention romande du 29 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA) «abroge et remplace les conventions relatives à la Loterie Romande (numérotées 1 à 9) et leurs avenants» (art. 29 CORJA), rendues partiellement caduques par la LJAr.

En application de l'article 49 al. 2 CJA précité, la CORJA désigne la Société de la loterie de la Suisse romande (Loterie Romande) en tant qu'exploitante des jeux de loterie et des paris sportifs sur le territoire des six cantons romands (art. 4 ss CORJA). Elle établit en outre une procédure et pose des critères relatifs à la distribution des bénéfices aux projets d'utilité publique (social, culture, éducation, environnement, sport, etc.) (art. 16 ss CORJA).

En ce qui concerne les jeux de petite envergure (en particulier les petites loteries et les tournois de poker organisés hors des casinos), la CORJA a pour objectif la coordination et l'harmonisation des pratiques. Cette coordination et cette harmonisation devront toutefois préserver l'autonomie locale pour tenir compte des réalités et des coutumes cantonales: l'objectif de coordination et d'harmonisation doit simplement assurer que le respect de la diversité locale ne se fasse pas au détriment de l'intérêt général et du droit supérieur (art. 3 CORJA).

La CORJA institue une commission de contrôle interparlementaire chargée du contrôle des organes intercantonaux institués par la CORJA, soit la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA), la Conférence des présidentes et présidents des organes de répartition (CPOR) et la Conférence des présidentes et présidents des organes de répartition du sport (CPORS) (art. 25 CORJA). Les personnes représentant les cantons au sein de la commission de contrôle interparlementaire sont élues par le Grand Conseil de chacun des cantons parties conformément aux dispositions applicables, dans chacun des cantons concernés, à la désignation des membres des commissions parlementaires (art. 25 al. 2 CORJA).

La totalité des dispositions de la CORJA est commentée dans l'exposé des motifs joint au présent message (annexe 2).

Le projet de CORJA a été élaboré par un groupe de travail mandaté par la Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ). Le groupe de travail était piloté par M. le Conseiller d'Etat Jean-Nathanaël Karakash (NE) et composé de représentants des cantons de Vaud, Genève et Fribourg. Le projet de CORJA a fait l'objet de deux procédures de consultation et des échanges ont eu lieu avec la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) pour assurer la coordination sur les questions de prévention.

2. Procédure interparlementaire

En application des dispositions de la convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl; RSF 121.4), une commission interparlementaire a été instituée en vue de l'examen du CJA et de la CORJA. La commission s'est réunie à deux reprises durant les mois de septembre et d'octobre 2019. Le canton de Fribourg était représenté au sein de la commission par les députés Nicolas Pasquier, Gabrielle Bourguet, Daniel Bürdel, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Suzanne Schwander et Christa Mutter.

La commission interparlementaire a rendu son rapport final le 31 octobre 2019; elle a soulevé neuf points en lien avec le CJA et formulé dix-huit remarques en relation avec la CORJA. Le rapport a été remis aux organes intercantonaux auteurs du CJA et de la CORJA le 11 novembre 2019. A cette date, le CJA avait déjà été formellement adopté, si bien que le rapport n'a pas eu de suite concrète.

En ce qui concerne la CORJA, les remarques de la commission interparlementaire ont en revanche pu être très largement prises en compte par la CRLJ. La CORJA a en particulier été complétée par un nouveau chapitre instituant une commission chargée du contrôle de gestion interparlementaire (cf. art. 25 sv. CORJA).

La CORJA a été adoptée par la CRLJ le 29 novembre 2019. Les textes finaux de la CORJA et du rapport explicatif ont été transmis aux Chancellerie de tous les cantons romands le 18 décembre 2019.

Conformément à l'article 13 al. 2 CoParl, le rapport final du 31 octobre 2019 de la Commission interparlementaire romande chargée de l'examen du concordat intercantonal sur les jeux d'argent au niveau suisse et du projet de convention romande (CIP d'examen CJA CORJA) est joint au présent message (annexe 3).

3. Enjeux

3.1. Exploitation de jeux d'argent de grande envergure sur le territoire cantonal

De par les dispositions, en «cascade», adoptées au niveau fédéral et intercantonal, les cantons souhaitant que des jeux de loterie et de paris de grande envergure puissent être exploités sur leurs territoires n'ont pas de marge de manœuvre. Ils sont tenus d'adhérer aussi bien au CJA qu'à la CORJA:

> l'article 105 LJAr exige en effet que les cantons qui souhaitent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire instituent, par voie concordataire, une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution: le CJA institue la GESPA en application de la LJAr;
> l'article 49 al. 3 CJA prescrit qu'une seule autorisation peut être accordée pour le territoire des cantons romands et que la désignation de l'exploitant autorisé doit être prévue dans une convention intercantonale de portée législative: la CORJA désigne la Loterie romande en application du CJA.

Si le canton de Fribourg devait renoncer à adhérer aux deux actes intercantonaux en cause, la Loterie Romande ne pourrait plus proposer de jeux de grande envergure dans le canton. Les acteurs des domaines culturel, social et sportif profitant actuellement des contributions de cette organisation se verraient privés d'une part importante de leurs ressources financières. Les articles 16 à 22 CORJA régissent la procédure et les critères d'attribution des bénéfices de la Loterie Romande. Pour un commentaire détaillé, cf. l'exposé des motifs joint en annexe du présent message (annexe 2).

3.2. Maintien des modalités actuelles de la répartition intercantonale des bénéfices de la Loterie Romande

En ce qui concerne la répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les différents cantons parties à la convention, les dispositions de la CORJA correspondent dans une large mesure à la pratique actuelle des cantons romands. En particulier, l'article 16 CORJA prescrit que la part annuelle des bénéfices de la Loterie Romande revenant à chaque canton signataire et à ses organes de répartition est répartie à raison de 50% au prorata de la population du canton et de 50% au prorata du produit brut des jeux réalisé sur le territoire de chaque canton. Par ailleurs, elle prévoit que chaque canton doit instituer au minimum deux organes de répartition indépendants, un pour le domaine du sport et l'autre pour les domaines de l'action sociale, de la culture, de l'éducation, de l'environnement, etc. (art. 8 CORJA).

Le maintien des critères de répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les cantons est le résultat d'âpres discussions menées lors de l'élaboration du projet de CORJA et de longs débats au sein de la Commission interparlementaire, dont toutes les demandes relatives à cette thématique (chap. 6 CORJA) ont été prises en compte. La clé de répartition retenue est particulièrement favorable aux intérêts du canton de Fribourg, dès lors qu'elle tient compte, comme jusqu'à maintenant et durablement, non seulement du produit brut des jeux, mais également de la population du canton.

3.3. Principes applicables à la répartition de la part cantonale des bénéfices de la Loterie Romande

a. Les principes adoptés correspondent largement à la situation actuelle. Une innovation importante concernant les contributions versées en faveur du sport national mérite toutefois d'être signalée ici.

Jusqu'à aujourd'hui, les cantons romands, par la Loterie Romande, et les cantons alémaniques et le Tessin, par Swisslos, allouent séparément des contributions en faveur du sport national en se fondant notamment sur les statuts et les conventions régionales; la Société du Sport-Toto (association dont les membres sont les cantons et des tiers) se charge de distribuer les fonds aux différentes fédérations sportives nationales.

A l'avenir, le soutien au sport national sera plus indépendant et sera versé avant la répartition des bénéfices entre les cantons. Le CJA (art. 32) institue une fondation de droit public, la Fondation suisse pour l'encouragement du sport, qui sera chargée de distribuer les fonds en question. La Conférence spécialisée des membres des gouvernements concernés par les jeux d'argent déterminera tous les quatre ans le montant prélevé sur les bénéfices nets qui devra être annuellement alloué à la fondation (art. 33 al. 1 CJA). Pour des compléments d'informations concernant cette fondation et la question de l'encouragement du sport national, cf. le Rapport explicatif du 20 mai 2019 sur le projet de concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA), chapitre 4, pp. 22 ss, annexé au présent message.

b. Les principes applicables à la répartition des bénéfices nets des jeux de grande envergure revenant aux cantons sont énoncés dans la LJAr. En vertu des articles 125 ss de cette loi, les cantons affectent 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. L'affectation de bénéfices nets à l'exécution d'obligations légales de droit public est exclue. Les bénéfices nets des jeux d'adresse ne sont soumis à aucune obligation d'affectation.

A signaler ici que l'article 129 LJAr précise pour sa part que les exploitants de petites loteries et de paris sportifs locaux qui ne poursuivent pas de buts économiques peuvent utiliser les bénéfices nets de ces jeux pour leurs besoins propres et que les bénéfices nets des tournois de poker réalisés en dehors des maisons de jeu ne sont soumis à aucune obligation d'affectation.

S'agissant des jeux de grandes envergures dont les bénéfices sont soumis à une obligation d'affectation (soit les loteries et les paris sportifs), l'article 127 LJAr délègue aux cantons la compétence de légiférer sur la procédure et les organes chargés de la répartition des bénéfices, ainsi que sur les critères que ces organes sont tenus de respecter pour l'attribution des contributions. Les cantons romands ont choisi de régler ces questions à un niveau intercantonal.

Conformément à l'article 8 al. 1 CORJA, chaque canton doit instituer au moins deux organes chargés de statuer sur les demandes de contributions, l'un pour le domaine du sport cantonal et l'autre pour les autres domaines de l'utilité publique, ainsi que pour le sport handicap. Les comptes des organes de répartitions doivent être tenus indépendamment des comptes d'Etat (art. 8 al. 4 CORJA). Une partie, n'excédant pas 30%, des bénéfices à distribuer peut être attribuée directement par le Conseil d'Etat ou par un service de l'Etat (art. 8 al. 1 2e phr. CORJA). A noter que selon la réglementation actuelle, la part à disposition du Conseil d'Etat est fixée dans l'ordonnance du 6 octobre 2003 relative à la constitution du Fonds des taxes sur les loteries (RSF 958.15), dont l'article 3 prescrit que le «Fonds est alimenté par le produit des taxes sur les loteries qui excèdent le montant annuel de 1,5 million de francs». La perception de taxes sur les loteries est incompatible avec la nouvelle législation fédérale. Le Conseil d'Etat devra ainsi adapter aux nouvelles dispositions cette ordonnance, ainsi que les autres bases réglementaires concernées[1]. A cet effet, un projet d'ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la loterie de la Suisse romande a été mis en consultation auprès des organes intéressés. La procédure de consultation court jusqu'au 8 mai 2020.

Pour le surplus, la CORJA délègue à la Loterie Romande la compétence de fixer la part du bénéfice dévolue au domaine du sport cantonal et celle dévolue aux autres domaines (art. 8 al. 5 CORJA).

Les statuts de la Loterie Romande ont été adoptés par l'assemblée générale extraordinaire des sociétaires en date du 31 janvier 2020. Conformément à l'article 41 de ces statuts, le bénéfice net de la Loterie Romande est réparti selon les règles suivantes:

1. *Le bénéfice net de la Société, calculé conformément à l'art. 125 al. 2 LJAr, est réparti selon les règles suivantes:*
   a. *le bénéfice net est diminué de façon préciputaire des contributions allouées d'une part à la Fondation Suisse pour l'encouragement du sport (FSES) selon l'article 34 CJA et d'autre part à la Fédération suisse des courses de chevaux selon l'article 6 let. i CORJA;*
   b. *le bénéfice net résiduel est réparti entre les cantons romands en fonction de leur population (base dernier*

[1] Ordonnance du 20 juin 2010 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 [RSF 463.11], ordonnance du 5 décembre 2006 concernant la création d'un Fonds cantonal de l'action sociale [RSF 831.0.21], ordonnance du 17 mars 2009 concernant la création d'un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif [RSF 831.0.61], règlement du 27 novembre 1989 concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la loterie de la Suisse romande revenant au canton de Fribourg (pour les domaines de la culture et du social) [RSF 958.31]

recensement fédéral) et du produit brut des jeux réalisé sur leur territoire respectif selon l'article 16 CORJA.

2. *Conformément à l'art. 8 al. 1 CORJA, chacun des cantons romands partage sa part du bénéfice net résiduel en deux ou trois masses:*
   a. *si cette possibilité est utilisée, le Conseil d'Etat de chaque canton romand décide tout d'abord, tous les quatre ans, de la part du bénéfice net résiduel allouée à l'entité désignée pour répartir 30% au maximum de sa part du bénéfice net, Conseil d'Etat ou service de l'Etat;*
   b. *le montant du bénéfice net résiduel restant à disposition est partagé en deux masses qui sont allouées dans les proportions suivantes:*
      - *15% pour l'organe de répartition pour les contributions destinées au domaine du sport cantonal;*
      - *85% pour l'organe de répartition pour les contributions destinées aux autres domaines de l'utilité publique ainsi qu'au sport handicap.*

3.4. Prévention

La protection des joueurs contre le jeu excessif est régie par les articles 71 ss LJAr. En vertu de l'article 85 al. 1 LJAr, «les cantons sont tenus de prendre des mesures de prévention contre le jeu excessif et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement aux personnes dépendantes au jeu ou exposées à un risque de dépendance ainsi qu'à leur entourage».

Conformément aux dispositions du CJA (art. 66), une redevance de 0,5% est prélevée sur le produit brut des jeux annuel des loteries et des paris sportifs pour financer la prévention et le jeu excessif. La CORJA délègue entièrement l'utilisation de cette redevance, d'un montant d'environ deux millions de francs par an, à la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS), qui en détermine et contrôle toutes les modalités d'utilisation (art. 6 al. 2 let. e 2e phr. CORJA).

A noter toutefois que les compétences dans les domaines de la prévention et de la protection des joueurs contre le jeu excessif ne sont pas uniquement celles liées à l'utilisation de la redevance de 0,5% précitée. La Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) a également des compétences en la matière. L'article 6 al. 2 let. e 1re phr. précise que l'une des attributions de la CRJA est de coordonner «les positions des cantons romands en matière de lutte et de prévention contre le jeu des mineurs et le jeu excessif», ce faisant, la CRJA doit tenir compte «en particulier des recommandations de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire», soit la CLASS.

Il est utile de rappeler ici que la CLASS a été associée à l'élaboration de la CORJA, afin d'assurer une bonne coordination dans le domaine de la prévention.

3.5. Eviter un «vide juridique»

La LJAr impartit aux cantons un délai de deux ans à compter de son entrée en vigueur pour procéder à l'adaptation de leurs législations. La LJAr étant entrée en vigueur le 1er janvier 2019, le CJA et la CORJA doivent entrer en vigueur avant le 1er janvier 2021, afin d'éviter une situation de «vide juridique» très préjudiciable. En effet, ces deux actes intercantonaux permettront, grâce au maintien de la Loterie Romande comme exploitante exclusive des jeux de loterie et des paris sportifs de grande envergure, la poursuite d'un modèle favorisant les projets d'utilité publique qui a fait ses preuves depuis plus de huitante ans.

4. Conséquences

L'adhésion au CJA et à la CORJA n'influe pas sur les relations Etat-commune et n'aura pas d'incidence en matière de personnel. Elle ne pose pas de difficulté d'ordre constitutionnel et est conforme au droit supérieur. Elle ne pose aucun problème sous l'angle de son eurocompatibilité.

Par ailleurs, les incidences financières de la nouvelle législation fédérale sur les jeux d'argent et des nouveaux actes intercantonaux sont présentés dans le message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi cantonale sur les jeux d'argent (cf. message 2020-DSJ-21).

Annexes

—

1. le rapport explicatif du 20 mai 2019 sur le projet de concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)
2. l'exposé des motifs du 25 novembre 2019 sur le projet de convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)
3. le rapport final du 31 octobre 2019 de la Commission Interparlementaire romande chargée de l'examen du concordat intercantonal sur les jeux d'argent au niveau suisse et du projet de convention romande (CIP d'examen CJA CORJA)

Botschaft 2020-DFIN-20 9. Juni 2020

—

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat und zur Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele

1. Ausgangslage und allgemeiner Kontext **7**
1.1. Einleitung 7
1.2. Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat 9
1.3. Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele 9

2. Interparlamentarisches Verfahren **10**

3. Sachverhalt **10**
3.1. Veranstaltung von Grossspielen auf Kantonsgebiet 10
3.2. Beibehaltung der gegenwärtigen Regelung der interkantonalen Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande 10
3.3. Grundsätze für die Verteilung des kantonalen Anteils am Gewinn der Loterie Romande 11
3.4. Prävention 12
3.5. Vermeiden eines «Rechtsvakuums» 12

4. Folgen **12**

Anhang

1. Ausgangslage und allgemeiner Kontext

1.1. Einleitung

Am 11. März 2012 haben Volk und Stände dem direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Allgemeinwohls» (Art. 106 der Bundesverfassung) zugestimmt. Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

[1] Der Bund erlässt Vorschriften über die Geldspiele; er trägt dabei den Interessen der Kantone Rechnung.

[2] Für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken ist eine Konzession des Bundes erforderlich. Der Bund berücksichtigt bei der Konzessionserteilung die regionalen Gegebenheiten. Er erhebt eine ertragsabhängige Spielbankenabgabe; diese darf 80 Prozent der Bruttospielerträge nicht übersteigen. Diese Abgabe ist für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt.

[3] Die Kantone sind zuständig für die Bewilligung und die Beaufsichtigung:

a. der Geldspiele, die einer unbegrenzten Zahl Personen offenstehen, an mehreren Orten angeboten werden und derselben Zufallsziehung oder einer ähnlichen Prozedur unterliegen; ausgenommen sind die Jackpotsysteme der Spielbanken;
b. der Sportwetten;
c. der Geschicklichkeitsspiele.

[4] Die Absätze 2 und 3 finden auch auf die telekommunikationsgestützt durchgeführten Geldspiele Anwendung.

[5] Bund und Kantone tragen den Gefahren der Geldspiele Rechnung. Sie stellen durch Gesetzgebung und Aufsichtsmassnahmen einen angemessenen Schutz sicher und berücksichtigen dabei die unterschiedlichen Merkmale der Spiele sowie Art und Ort des Spielangebots.

[6] Die Kantone stellen sicher, dass die Reinerträge aus den Spielen gemäss Absatz 3 Buchstaben a und b vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden.

[7] Der Bund und die Kantone koordinieren sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Das Gesetz schafft zu diesem

Zweck ein gemeinsames Organ, das hälftig aus Mitgliedern der Vollzugsorgane des Bundes und der Kantone zusammengesetzt ist.

Das zur Umsetzung von Artikel 106 BV erlassene Bundesgesetz vom 29. September 2017 über Geldspiele (BGS) wurde in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 angenommen und ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten.

Das BGS führt die beiden früher im Geldspielbereich geltenden Bundesgesetze (das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten und das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken) zusammen und schafft auf Bundesebene eine neue, umfassende Regelung aller Geldspiele in der Schweiz.

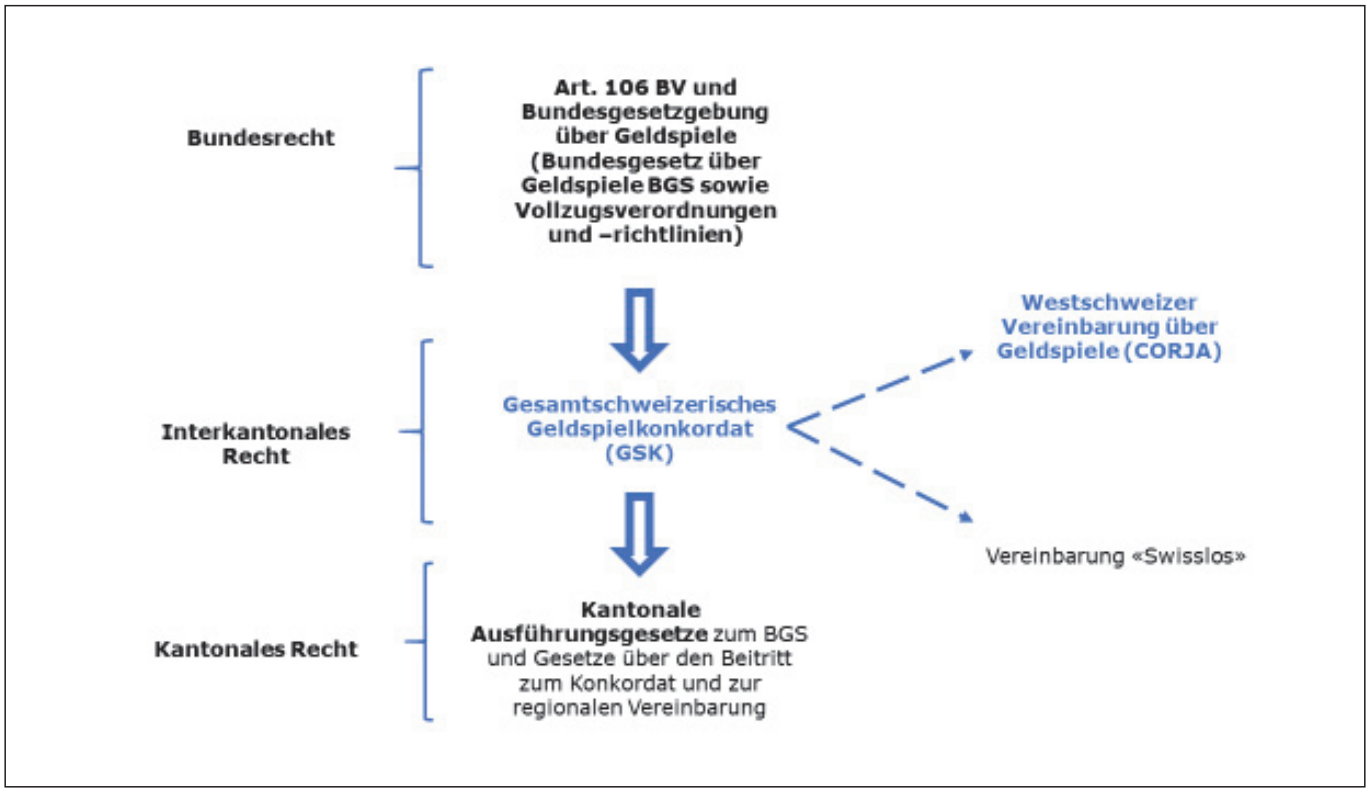
Das BGS definiert die verschiedenen Spielkategorien (Lotterien, Sportwetten, Spielbankenspiele und Geschicklichkeitsspiele; Art 3 BGS) und regelt die Kompetenzen. Für Spielbankenspiele braucht es weiterhin eine vom Bundesrat erteilte Konzession (Art. 11 BGS). Die Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele werden in zwei Kategorien eingeteilt, und zwar in Grossspiele und Kleinspiele. Für die Durchführung von Kleinspielen (Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere) braucht es eine Bewilligung der kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde (Art. 32 BGS). Die Kantone können frei entscheiden, ob sie Grossspiele (automatisiert, interkantonal oder online durchgeführte Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele) auf ihrem Gebiet zulassen wollen. Wenn sie diese Grossspiele zulassen, müssen sie dafür einem Konkordat beitreten, das eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde einsetzt, die die Veranstalter- und Spielbewilligungen erteilen kann (Art. 21 und 24 sowie 105ff. BGS).

Das BGS enthält des Weiteren Bestimmungen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel (6. Kapitel BGS) sowie über die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen. Diese Reingewinne müssen vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport verwendet werden (Art. 125 BGS).

Die Revision von Artikel 106 BV und die umfassende Revision der Geldspielgesetzgebung auf Bundesebene haben zur Folge, dass auch die interkantonalen und kantonalen Bestimmungen zum Geldspielbereich revidiert werden müssen. Die Kantone haben sich für ein Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat und regionale Vereinbarungen entschieden (Westschweizer Konkordat über das Geldspiel – convention romande sur les jeux d'argent, CORJA, und die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen – Vereinbarung der Swisslos-Kantone, d. h. der Deutschschweizer Kantone und des Tessins).

Gegenstand dieser Botschaft ist der Beitritt zu den neuen interkantonalen Bestimmungen sowohl auf nationaler Ebene (Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat) als auch in der Westschweiz (Westschweizer Konkordat über das Geldspiel). Der Entwurf des kantonalen Geldspielgesetzes ist Gegenstand einer separaten Botschaft.

Das folgende Schema zeigt das Zusammenspiel der Rechtsinstrumente im Geldspielbereich.



1.2. Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat

Das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat vom 20. Mai 2019 (GSK) ersetzt die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW 2005).

Im GSK wird im Grossen und Ganzen am bisherigen System, das sich bewährt hat, festgehalten. Es bestimmt die für die Regulierung und Bewilligung von Grossgeldspielen erforderlichen Organe und setzt namentlich ein:

> die interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA) (Art. 19 ff. GSK)
  Gemäss BGS müssen Kantone, die auf ihrem Gebiet Grossspiele zulassen wollen, einem Konkordat beitreten, das eine solche interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde vorsieht (Art. 105 BGS). Das GSK setzt zu diesem Zweck die GESPA als Behörde ein, die die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Lotteriespiele und Sportwetten, die Umsetzung des Sicherheits- und Sozialkonzepts und die Verhinderung der Geldwäscherei überwacht und das illegale Geldspiel bekämpft. Die GESPA erlässt auch die Veranstalter- und Spielbewilligungen, die namentlich die Geldspielautomaten (Geschicklichkeitsspielautomaten) ausserhalb von Spielbanken betreffen (Art. 24 Abs. 3 GSK);
> das Geldspielgericht (Art. 11 ff. GSK)
  In seiner Eigenschaft als interkantonale letztinstanzliche Gerichtsbehörde beurteilt dieses Gericht Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der übrigen mit dem GSK geschaffenen Organisationen; das Geldspielgericht besteht aus fünf Richterinnen oder Richtern, wovon zwei aus der französischen Schweiz stammen müssen.

Ausserdem setzt das GSK die Anzahl der Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten in den verschiedenen Landesteilen fest (Art. 49 GSK). Nach Absatz 3 dieser Bestimmung darf auf dem Gebiet der Westschweizer Kantone nur eine einzige Bewilligung erteilt werden, und die Veranstalterin oder der Veranstalter muss in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung benannt werden.

Alle Bestimmungen des GSK sind im erläuternden Bericht vom 20. Mai 2019 im Anhang zu dieser Botschaft kommentiert (Anhang 1).

Der Konkordatsentwurf wurde von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet, in der insbesondere zwei Vertreter der Westschweizer Kantone mitwirkten. Er wurde zweimal nacheinander in die Vernehmlassung geschickt und wurde am 20. Mai 2019 von der Plenarversammlung der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz verabschiedet.

1.3. Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele

Mit der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele vom 25. November 2019 (Convention romande sur les jeux d'argent, CORJA) «werden die Vereinbarungen über die Loterie Romande (von 1 bis 9 nummeriert) und ihre Nachträge aufgehoben und ersetzt» (Art. 29 CORJA), die mit dem BGS teilweise unwirksam geworden sind.

In Anwendung von Artikel 49 Abs. 2 GSKD bestimmen die CORJA die Société de la Loterie de la Suisse Romande (im Folgenden «Loterie Romande») zur ausschliesslichen Veranstalterin von Lotterie- und Sportwetten-Grossspielen auf dem Gebiet der jeweiligen Kantone (Art. 4 ff. CORJA). Sie sieht auch ein Verfahren vor und stellt Kriterien für die Verteilung der Gewinne auf gemeinnützige Projekte auf (Soziales, Kultur, Erziehung, Umwelt, Sport usw.) (Art. 16 ff. CORJA).

Für Kleinspiele (insbesondere Kleinlotterien, kleine Pokerturniere) strebt die CORJA eine Koordination und Harmonisierung der Praxis an. Diese Koordination und Zusammenarbeit sollen jedoch die lokale Autonomie wahren, um den kantonalen Gegebenheiten und Gewohnheiten Rechnung zu tragen: Die angestrebte Koordination und Zusammenarbeit soll sicherstellen, dass die Berücksichtigung lokaler Besonderheiten nicht zulasten des allgemeinen Interesses und des übergeordneten Rechts geht (Art. 3 CORJA).

Die CORJA setzt eine interparlamentarische Kommission ein, die mit der Aufsicht über die mit der CORJA eingesetzten interkantonalen Organe betraut ist, nämlich der Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA), der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR) und der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS) (Art. 25 CORJA). Die Kantonsvertreterinnen und -vertreter der interparlamentarischen Aufsichtskommission werden von den Parlamenten der einzelnen Kantone gemäss den geltenden Verfahren für die Besetzung ihrer eigenen Kommissionen bestimmt (Art. 25 Abs. 2 CORJA).

Sämtliche Bestimmungen der CORJA werden im erläuternden Bericht im Anhang zu dieser Botschaft kommentiert (Anhang 2).

Der CORJA-Entwurf wurde im Auftrag der Westschweizer Konferenz für Lotterie und Glücksspiele (CRLJ) von einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Staatsrat Jean-Nathanaël Karakash (NE) und unter Mitwirkung von Vertretern der Kantone Waadt, Genf und Freiburg erarbeitet. Nach zwei Vernehmlassungen fanden zur Koordination in Präventionsfragen auch Gespräche mit der Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz der lateinischen Schweiz (Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales, CLASS) statt.

2. Interparlamentarisches Verfahren

In Anwendung der Bestimmungen des Vertrags über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer; SGF 121.4) ist eine interparlamentarische Kommission zur Prüfung der GSK und der CORJA eingesetzt worden. Die Kommission tagte zweimal in den Monaten September und Oktober 2019. Der Kanton Freiburg war in der Kommission mit den Grossrätinnen und Grossräten Nicolas Pasquier, Gabrielle Bourguet, Daniel Bürdel, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Suzanne Schwander und Christa Mutter vertreten.

Die interparlamentarische Kommission gab ihren Schlussbericht am 31. Oktober 2019 ab. Sie ging auf neun Punkte in Zusammenhang mit dem GSK ein und formulierte 18 Bemerkungen in Zusammenhang mit der CORJA. Der Bericht ging am 11. November 2019 an die interkantonalen Organe, die das GSK und die CORJA verfasst hatten. Zu diesem Zeitpunkt war das GSK bereits formell verabschiedet worden, so dass der Bericht keine konkreten Folgen hatte.

Die Bemerkungen der interparlamentarischen Kommission zur CORJA konnten von der CRLJ hingegen weitestgehend berücksichtigt werden. Die CORJA wurde insbesondere mit einem neuen Kapitel zur Einsetzung einer Kommission ergänzt, deren Aufgabe die interparlamentarische Geschäftsprüfung ist (s. Art. 25 f. CORJA).

Die CORJA ist von der CRLJ am 29. November 2019 verabschiedet worden. Die endgültige Fassung der CORJA und des erläuternden Berichts sind am 18. Dezember 2019 den Kanzleien aller Westschweizer Kantone zugestellt worden.

Gemäss Artikel 13 Abs. 2 CoParl wird dieser Botschaft der Schlussbericht vom 31. Oktober 2019 der mit der Prüfung des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats und des Entwurfs der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele beauftragten interparlamentarischen Kommission der Westschweiz (IPK GSK CORJA) beigelegt (Anhang 3).

3. Sachverhalt

3.1. Veranstaltung von Grossspielen auf Kantonsgebiet

Die auf eidgenössischer und kantonaler Ebene in «Kaskade» verabschiedeten Bestimmungen lassen den Kantonen, die möchten, dass auf ihrem Gebiet grosse Lotterien und Wetten durchgeführt werden können, keinen Spielraum. Sie müssen sowohl dem GSK als auch der CORJA beitreten:

> Nach Artikel 105 BGS müssen nämlich Kantone, die auf ihrem Gebiet Grossspiele zulassen wollen, über ein Konkordat eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde schaffen: Das GSK setzt in Anwendung des BGS die GESPA ein.

> Nach Artikel 49 Abs. 3 GSK darf auf dem Gebiet der Westschweizer Kantone nur eine einzige Bewilligung erteilt werden und die Veranstalterin oder der Veranstalter muss in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung benennt werden: Die Westschweizer Kantone benennen die Veranstalterin oder den Veranstalter in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung: Die CORJA bezeichnet in Anwendung des GSK die Loterie Romande als Veranstalterin.

Sollte der Kanton Freiburg den beiden fraglichen interkantonalen Vereinbarungen nicht beitreten, so könnte die Loterie Romande im Kanton keine Grossspiele mehr anbieten. Den Akteuren im kulturellen, sozialen und sportlichen Bereich, die derzeit von Beiträgen dieser Organisation profitieren, würde ein wichtiger Teil ihrer finanziellen Ressourcen wegfallen. Die Artikel 16-22 CORJA regeln das Verfahren und die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen aus dem Gewinn der Loterie Romande. Für einen ausführlichen Kommentar, siehe Erläuterungsbericht vom 25. November 2019 (Exposé des motifs du 25 novembre 2019 sur le projet de convention romande sur les jeux d'argent (CORJA), Anhang 2).

3.2. Beibehaltung der gegenwärtigen Regelung der interkantonalen Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande

Was die Aufteilung der Gewinne de Loterie Romande unter die verschiedenen Unterzeichnerkantone betrifft, entsprechen die Bestimmungen der CORJA weitgehend der aktuellen Praxis der Westschweizer Kantone. Nach Artikel 16 CORJA bestimmt sich insbesondere der jährlich auf die einzelnen Unterzeichnerkantone und ihre Verteilorgane entfallende Gewinnanteil der Loterie Romande zu 50% im Verhältnis zur Bevölkerung des Kantons und zu 50% im Verhältnis zu den auf dem Gebiet des einzelnen Kantons erzielten Bruttospielerträge. Des Weiteren müssen die einzelnen Kantone mindestens zwei unabhängige Verteilorgane einrichten, nämlich ein Verteilorgan für den Sportbereich, und ein Verteilorgan für gemeinnützige Bereiche wie Soziales, Kultur, Bildung, Umwelt usw. (Art. 8 CORJA).

Die Beibehaltung der Kriterien für die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande unter die verschiedenen Kantone ist das Ergebnis harter Diskussionen bei der Ausarbeitung des CORJA-Entwurfs und langwieriger Debatten mit der interparlamentarischen Kommission, deren diesbezügliche Begehren alle berücksichtigt wurden (Kap. 6 CORJA). Der gewählte Verteilschlüssel kommt den Interessen des Kantons Freiburg besonders entgegen, da er wie bisher und auf lange Sicht nicht nur die erzielten Bruttospielerträge, sondern auch die Kantonsbevölkerung berücksichtigt.

3.3. Grundsätze für die Verteilung des kantonalen Anteils am Gewinn der Loterie Romande

a. Die verabschiedeten Grundsätze entsprechen weitgehend dem heute Geltenden. Es muss jedoch eine wichtige Neuerung hinsichtlich der nationalen Sportförderungsbeiträge erwähnt werden.

Bisher richten die Westschweizer Kantone über die Loterie Romande und die Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin über Swisslos gestützt auf ihre Statuten und regionale Vereinbarungen getrennt nationale Sportförderungsbeiträge aus. Die Sport-Toto-Gesellschaft, deren Mitglieder sich aus den Kantonen und Dritten zusammensetzen, verteilt die Mittel auf die verschiedenen nationalen Sportverbände.

Künftig wird die nationale Sportförderung unabhängiger und vor der Gewinnverteilung zwischen den Kantonen erfolgen. Das GSK (Art. 32) errichtet eine öffentlich-rechtlich Stiftung, die Stiftung Sportförderung Schweiz, die mit der Verteilung der entsprechenden Mittel betraut ist. Die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele wird alle vier Jahre bestimmen, welcher Betrag aus dem Reingewinn der Stiftung jährlich zugewendet wird (Art. 33 Abs. 1 GSK). Weitere Informationen über diese Stiftung und die Frage der Förderung des nationalen Sports sind dem Erläuternden Bericht vom 20. Mai 2019 zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) zu entnehmen, Kapitel 4, S. 23 ff., im Anhang zu dieser Botschaft.

b. Die für die Verteilung der den Kantonen zukommenden Reingewinnen von Grossspielen geltenden Grundsätze sind im BGS aufgeführt. Nach den Artikeln 125 ff. dieses Gesetzes verwenden die Kantone die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport. Die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen ist ausgeschlossen. Die Reingewinne von Geschicklichkeitsspielen unterliegen keiner Zweckbindung.

Nach Artikel 129 BGS dürfen übrigens Veranstalterinnen von Kleinlotterien und lokalen Sportwetten, die sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen, die Reingewinne dieser Spiele für ihre eigenen Zwecke verwenden und unterliegen ausserhalb von Spielbanken erzielte Reingewinne von Pokerturnieren keiner Zweckbindung.

Für die Grossspiele mit Zweckbindungspflicht (Lotterien und Sportwetten) überträgt Artikel 127 BGS den Kantonen die Befugnis, das Verfahren und die für die Gewinnverteilung zuständigen Stellen sowie die Kriterien, welche die Stellen für die Gewährung von Beiträgen anwenden müssen, in rechtsetzender Form zu regeln. Die Westschweizer Kantone haben sich dafür entschieden, diese Fragen auf einer interkantonalen Ebene zu regeln.

Nach Artikel 8 Abs. 1 CORJA müssen die einzelnen Kantone mindestens zwei Verteilorgane einsetzen, die über die Beitragsgesuche Beschluss fassen, eines für den Sportbereich und das andere für andere gemeinnützige Bereiche sowie für den Behindertensport. Die Buchführung der Verteilorgane muss von den Staatsrechnungen getrennt sein (Art. 8 Abs. 4 CORJA). Ein auf 30% des zu verteilenden Gewinns beschränkter Anteil kann direkt vom Staatsrat oder einer staatlichen Stelle zugewiesen werden (Art. 8 Abs. 1, 2. Satz CORJA). Nach geltender Regelung ist der Anteil zur Verfügung des Staatsrats übrigens in der Verordnung vom 6. Oktober 2003 über den Fonds der Lotterieabgaben (SGF 958.15) festgelegt, in deren Artikel 3 bestimmt wird, dass der Fonds durch den Ertrag der Lotterieabgaben geäufnet wird, die über den jährlichen Betrag von 1,5 Millionen Franken hinausgehen. Der Staatsrat wird diese Verordnung sowie weitere betroffene Rechtsgrundlagen an die neuen Bestimmungen dieser Verordnung anpassen müssen[1]. Zu diesem Zweck ist eine Verordnung über die Verteilung der Nettogewinne der Gesellschaft der Loterie Romande bei den interessierten Stellen in die Vernehmlassung geschickt worden. Das Vernehmlassungsverfahren dauert bis zum 8. Mai 2020.

Darüber hinaus überträgt die CORJA der Loterie Romande die Befugnis, den auf den kantonalen Sport und auf die anderen Bereiche entfallenden Gewinnanteil festzulegen (Art. 8 Abs. 5 CORJA).

Die Statuten der Loterie Romande wurden an der ausserordentlichen Generalversammlung der Gesellschafter am 31. Januar 2020 verabschiedet. Nach Artikel 41 dieser Statuten wird der Nettogewinn der Loterie Romande wie folgt aufgeteilt:

1. *Der nach Art. 125 Abs. 2 BGS berechnete Nettogewinn der Gesellschaft wird nach folgenden Regeln aufgeteilt:*
   a. *Vom Nettogewinn werden zum Voraus die nach Artikel 34 BGS an die Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) gehenden sowie die nach Artikel 6 Bst. i CORJA an den Schweizer Pferderennsport-Verband gehenden Beiträge in Abzug gebracht;*
   b. *der restliche Nettogewinn wird unter den Westschweizer Kantonen im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung (Basis letzte eidgenössische Volkszählung) und zum auf ihrem jeweiligen Gebiet erzielten Bruttospielerträge aufgeteilt.*

[1] Verordnung vom 20. Juni 2010 über die Verteilung des Anteils des Kantons Freiburg am Nettogewinn der Loterie Romande zugunsten des Sports [SGF 463.11], Verordnung vom 5. Dezember 2006 über die Errichtung eines kantonalen Sozialfonds [SGF 831.0.21], Verordnung vom 17. März 2009 über den kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht [SGF 831.0.61], Reglement vom 27. November 1989 über die Verteilung des Anteils des Kantons Freiburg am Nettogewinn der Gesellschaft der Loterie Romande (für die Bereiche Kultur und Soziales) [SGF 958.31]

2. *Nach Art. 8 Abs. 1 CORJA teilt jeder Westschweizer Kanton seinen Anteil am restlichen Reingewinn in zwei oder drei Massen//Teile auf:*
   a. *Bei dieser Möglichkeit beschliesst der Staatsrat des jeweiligen Westschweizer Kantons zunächst alle vier Jahre über den restlichen Nettogewinnanteil, der an die Einheit geht, die für die Aufteilung der maximal 30% seines Reingewinnanteils bestimmt worden ist, der Staatsrat oder eine staatliche Stelle.*
   b. *Der Betrag des zur Verfügung bleibenden restlichen Nettogewinnanteils wird in folgendem Verhältnis zweigeteilt:*
      - *15% für das Verteilorgan der Beiträge für den Sportbereich;*
      - *85% für das Verteilorgan der Beiträge für andere gemeinnützige Bereiche und den Behindertensport.*

3.4. Prävention

Der Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel ist in den Artikeln 71ff. BGS geregelt. Nach Artikel 85 Abs. 1 BGS sind die Kantone verpflichtet, «Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel zu ergreifen sowie Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld anzubieten».

Nach den Bestimmungen des GSK (Art. 66) wird zur Finanzierung der Prävention in Bezug auf exzessives Geldspiel eine Abgabe von 0,5% auf dem mit Lotterien und Sportwetten erzielten jährlichen Bruttospielertrag erhoben. Die CORJA überträgt die Verwendung dieser Abgabe im Betrag von rund zwei Millionen Franken jährlich vollumfänglich an die Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz der lateinischen Schweiz (CLASS), die sämtliche Verwendungsmodalitäten bestimmt und kontrolliert (Art. 6 Abs. 2 Bst. e, 2. Satz CORJA).

Es sei aber darauf hingewiesen, dass sich die Befugnisse im Bereich Prävention und Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel nicht nur auf die die Verwendung dieser Abgabe von 0,5% beschränken. Auch die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA) hat diesbezügliche Befugnisse. Nach Artikel 6 Abs. 2 Bst. e, 1. Satz hat die CRJA die Aufgabe, die «Positionen der Westschweizer Kantone zur Bekämpfung und Prävention des Geldspiels durch Minderjährige sowie des exzessiven Geldspiels» zu koordinieren und dabei «insbesondere die Empfehlungen der für gesundheitliche Fragen zuständigen Fachkonferenz», also der CLASS zu berücksichtigen.

Die CLASS war übrigens mit Blick auf die gute Koordination im Präventionsbereich an der Ausarbeitung der CORJA beteiligt.

3.5. Vermeiden eines «Rechtsvakuums»

Das BGS setzt den Kantonen eine Frist von zwei Jahren ab seinem Inkrafttreten, um ihre Gesetzgebung anzupassen. Da das BGS 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist, müssen das GSK und die CORJA vor dem 1. Januar 2021 in Kraft treten, um ein höchst nachteiliges «Rechtsvakuum» zu vermeiden. Mit diesen beiden interkantonalen Erlassen kann nämlich dank des Weiterbestehens der Loterie Romande als ausschliessliche Veranstalterin der als Grossspiele durchgeführten Lotterien und Sportwetten an einem Modell zur Förderung gemeinnütziger Projekte festgehalten werden, das sich seit mehr als 80 Jahren bewährt hat.

4. Folgen

Der Beitritt zum GSK und zur CORJA hat keinen Einfluss auf die Beziehungen Staat-Gemeinden und hat keine personellen Folgen. Er ist verfassungskonform und problemlos punkto übergeordnetem Recht sowie auch punkto Eurokompatibilität.

Der Beitritt zum GSK und zur CORJA hat keine besonderen finanziellen Auswirkungen ausser den in Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Bundesgesetzgebung über das Geldspiel, wie in der Botschaft des Staatsrats zum Entwurf des kantonalen Geldspielgesetzes beschrieben (s. Botschaft 2020-DSJ-21).

Anhang

—

1. Erläuternder Bericht vom 20. Mai 2019 zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)
2. Erläuterungsbericht vom 25. November 2019 zum Entwurf der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (CORJA)
3. Schlussbericht der mit der Prüfung des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats und des Entwurfs der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele beauftragten interparlamentarischen Kommission der Westschweiz (IPK GSK CORJA)

Loi portant adhésion au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse et à la convention romande sur les jeux d'argent

du…

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 100 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu l'article 87 al. 1 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu le message 2020-DFIN-20 du Conseil d'Etat du 9 juin 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1 Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse

[1] Le canton de Fribourg adhère au concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA), dont le texte est reproduit fidèlement dans l'Annexe 1 à la présente loi.

Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat und zur Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele

vom…

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 100 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 87 Abs. 1 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DFIN-20 des Staatsrats vom 9. Juni 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1 Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat

[1] Der Kanton Freiburg tritt dem Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat vom 20. Mai 2019 (GSK) bei; dessen Text wird im Anhang 1 zu diesem Gesetz wortgetreu wiedergegeben.

Art. 2 Convention romande sur les jeux d'argent

[1] Le canton de Fribourg adhère à la convention romande du 29 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA), dont le texte est reproduit fidèlement dans l'Annexe 2 à la présente loi.

ANNEXES SOUS FORME DE DOCUMENTS SÉPARÉS

Annexe 1: Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) (art. 1)

Annexe 2: Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) (art. 2)

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 2 Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (Convention romande sur les jeux d'argent)

[1] Der Kanton Freiburg tritt der Westschweizer Vereinbarung vom 29. November 2019 über Geldspiele (CORJA) bei; deren Text wird im Anhang 2 zu diesem Gesetz wortgetreu wiedergegeben.

ANHÄNGE IN DER FORM SEPARATER DOKUMENTE

Anhang 1: Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK) (Art. 1)

Anhang 2: Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (CORJA) (Art. 2)

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

ANNEXE 1

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

du 20.05.2019

Les cantons

Vu les art. 48, 106 et 191b al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101; Cst.),

Vu la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (RS 935.51; loi sur les jeux d'argent; LJAr)

Conviennent de ce qui suit:

CHAPITRE 1
Dispositions générales

Art. 1 Objet

Le présent concordat régit:

a. l'institution intercantonale en charge des jeux d'argent (ci-après: «l'institution intercantonale»), y compris le tribunal intercantonal des jeux d'argent (ci-après: «le tribunal des jeux d'argent»);

b. l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution prévue à l'art. 105 LJAr (ci-après: «l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent; GESPA»);

c. la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (ci-après: «la FSES»);

d. l'octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure;

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

ANHANG 1

Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK)

vom 20.05.2019

Die Kantone

gestützt auf Art. 48 und Art. 106 sowie Art. 191 b Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101; BV)

gestützt auf das Bundesgesetz vom 29. September 2017 über Geldspiele (SR 935.51; Geldspielgesetz, BGS)

vereinbaren:

1. KAPITEL
Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Dieses Konkordat regelt

a. die interkantonale Trägerschaft Geldspiele (nachfolgend: Trägerschaft) einschliesslich das interkantonale Geldspielgericht (nachfolgend: Geldspielgericht);

b. die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde gemäss Art. 105 BGS (nachfolgend: Interkantonale Geldspielaufsicht; GESPA);

c. die Stiftung Sportförderung Schweiz (nachfolgend SFS);

d. die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten;

e. die Erhebung und Verwendung von Abgaben für die Finanzierung des Aufwands im Zusammenhang mit dem Geldspiel und der Bekämpfung der Spielsucht.

CHAPITRE 2
Institution intercantonale en charge des jeux d'argent

SECTION 1:
Tâches et organisation

a) En général

Art. 2 Tâches de l'institution intercantonale

L'institution intercantonale:

a. détermine, dans les limites du droit supérieur, la politique des cantons en matière de jeux de grande envergure et définit les conditions-cadres pour le secteur des jeux d'argent;

b. assume la responsabilité des cantons qui ont la charge de la GESPA; elle exerce en particulier la surveillance administrative de la GESPA;

c. met en place le tribunal des jeux d'argent;

d. garantit l'utilisation transparente des bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure en faveur du sport national; elle exerce en particulier la surveillance administrative de la FSES;

e. est dépositaire du concordat.

Art. 3 Forme juridique, siège et organes

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

[2] Les organes de l'institution intercantonale sont:

a. la conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (ci-après: «la CSJA»);

b. le comité;

c. le tribunal des jeux d'argent;

d. l'organe de révision.

2. KAPITEL
Die interkantonale Trägerschaft Geldspiele

1. ABSCHNITT:
Aufgaben und Organisation

a) Allgemeines

Art. 2 Aufgaben der Trägerschaft

Die Trägerschaft

a. bestimmt im Rahmen des übergeordneten Rechts die Politik der Kantone im Bereich der Grossspiele und setzt politische Rahmenbedingungen für den Grossspielsektor;

b. nimmt die Verantwortung der Kantone als Träger der GESPA wahr; sie übt insbesondere die administrative Aufsicht über die GESPA aus;

c. stellt das Geldspielgericht;

d. gewährleistet die transparente Verwendung von Reingewinnen aus Grosslotterien und grossen Sportwetten zugunsten des nationalen Sports; sie übt insbesondere die administrative Aufsicht über die SFS aus;

e. ist Depositärin des Konkordats.

Art. 3 Rechtsform, Sitz und Organe

[1] Die Trägerschaft ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Sitz in Bern.

[2] Organe der Trägerschaft sind:

a. die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (nachfolgend: FDKG);

b. der Vorstand;

c. das Geldspielgericht;

d. die Revisionsstelle.

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

Art. 4 Composition

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

Art. 5 Compétences de la CSJA

La CSJA:

a. adopte des prises de position et des recommandations à l'attention des cantons dans le domaine de la politique des jeux d'argent;

b. élit:

I. les membres du comité;

II. l'organe de révision;

III. les membres et la présidente ou le président du conseil de surveillance de la GESPA;

IV. les juges, les juges suppléantes ou suppléants ainsi que les juges extraordinaires du tribunal des jeux d'argent, de même que sa présidente ou son président;

V. les membres et la présidente ou le président du conseil de fondation de la FSES;

VI. les représentantes et représentants des autorités cantonales d'exécution et de la GESPA au sein de l'organe de coordination prévu aux art. 113 ss LJAr;

c. désigne le ou les membre(s) des cantons au sein de la commission fédérale des maisons de jeu prévue aux art. 94 ss LJAr;

d. édicte le règlement d'organisation;

e. adopte:

I. le budget;

II. le rapport annuel et les comptes annuels;

III. le montant de la part «surveillance» de la redevance conformément à l'art. 67 al. 1;

IV. le mandat de prestations de la GESPA pour une période de 4 ans;

V. sur proposition de la GESPA, la contribution annuelle à la GESPA prélevée sur le produit de la redevance conformément à l'art. 67 al. 2;

b) Die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG)

Art. 4 Zusammensetzung

Die Kantone entsenden je ein Regierungsmitglied in die FDKG.

Art. 5 Zuständigkeiten der FDKG

Die FDKG:

a. verabschiedet Stellungnahmen und Empfehlungen zuhanden der Kantone im Bereich der Geldspielpolitik;

b. wählt

I. die Mitglieder des Vorstands;

II. die Revisionsstelle;

III. die Mitglieder des Aufsichtsrats der GESPA sowie deren Präsidium;

IV. die Richterinnen und Richter, die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter sowie die a.o. Richterinnen und Richter des Geldspielgerichts sowie dessen Präsidium;

V. die Mitglieder des Stiftungsrats der SFS sowie dessen Präsidium;

VI. die Vertretungen der kantonalen Vollzugsbehörden und der GESPA im Koordinationsorgan gemäss Art. 113 ff. BGS;

c. bestimmt das Mitglied oder die Mitglieder der Kantone in der Eidgenössischen Spielbankenkommission gemäss Art. 94 ff. BGS;

d. erlässt das Organisationsreglement;

e. beschliesst

I. das Budget;

II. den Jahresbericht und die Jahresrechnung;

III. die Höhe des Anteils «Aufsicht» der Abgabe gemäss Art. 67 Abs. 1;

IV. den Leistungsauftrag der GESPA jeweils für 4 Jahre;

V. auf Antrag der GESPA den jährlichen Beitrag an die GESPA aus dem Ertrag der Abgabe gemäss Art. 67 Abs. 2;

VI. sur proposition de la FSES, le règlement de fondation de la FSES;

VII. sur proposition de la FSES, le montant destiné à l'encouragement du sport national pour une période de 4 ans, selon la procédure prévue à l'art. 34;

VIII. sur proposition de la FSES, les priorités pour l'utilisation des fonds en faveur du sport national, pour une période de 4 ans;

IX. les modifications mineures du concordat selon la procédure simplifiée définie à l'art. 71 al. 3;

f. approuve:

I. le règlement d'organisation de la GESPA;

II. le règlement sur les émoluments de la GESPA;

III. le règlement sur les indemnités des membres du conseil de surveillance de la GESPA;

IV. le rapport d'activité quadriennal de la GESPA;

V. le règlement interne du tribunal des jeux d'argent;

VI. le rapport annuel et les comptes spéciaux du tribunal des jeux d'argent;

VII. le règlement sur les indemnités des membres du conseil de fondation de la FSES;

VIII. le rapport d'activité quadriennal de la FSES;

g. prend connaissance:

I. du budget annuel de la GESPA;

II. du rapport annuel et des comptes annuels de la GESPA;

III. du rapport annuel et des comptes annuels de la FSES;

h. exerce toutes les compétences de l'institution intercantonale qui ne sont pas attribuées à un autre de ses organes.

Art. 6 Procédure de décision de la CSJA

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

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

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

VI. auf Antrag der SFS das Stiftungsreglement der SFS;

VII. auf Antrag der SFS den Betrag zur Förderung des nationalen Sports jeweils für 4 Jahre im Verfahren gemäss Art. 34;

VIII. auf Antrag der SFS die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel zugunsten des nationalen Sports jeweils für 4 Jahre;

IX. geringfügige Änderungen des Konkordats im vereinfachten Verfahren gemäss Art. 71 Abs. 3;

f. genehmigt

I. das Organisationsreglement der GESPA;

II. das Gebührenreglement der GESPA;

III. die Entschädigungsordnung für die Mitglieder des Aufsichtsrats der GESPA;

IV. den vierjährlichen Rechenschaftsbericht der GESPA;

V. das Geschäftsreglement des Geldspielgerichts;

VI. den Jahresbericht und die Sonderrechnung des Geldspielgerichts;

VII. die Entschädigungsordnung für die Mitglieder des Stiftungsrats der SFS;

VIII. den vierjährlichen Rechenschaftsbericht der SFS;

g. nimmt Kenntnis

I. vom jährlichen Budget der GESPA;

II. vom Jahresbericht und von der Jahresrechnung der GESPA;

III. vom Jahresbericht und von der Jahresrechnung der SFS;

h. nimmt darüber hinaus alle Zuständigkeiten der Trägerschaft wahr, die keinem anderen Organ der Trägerschaft übertragen sind.

Art. 6 Entscheidverfahren der FDKG

[1] Die FDKG ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

[2] Ein Beschluss der FDKG kommt unter Vorbehalt von Art. 34 und Art. 71 Abs. 3 zustande, wenn ihm die Mehrheit der Stimmenden zustimmt.

[3] Bei Stimmengleichheit fällt das Präsidium den Stichentscheid.

c) Comité

Art. 7 Composition du comité

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

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

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

Art. 8 Compétences

Le comité:

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

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

Art. 9 Procédure de décision

[1] Le comité peut valablement délibérer lorsque la majorité de ses membres sont présents.

[2] Sont adoptés les objets qui recueillent le vote de la majorité des membres prenant part au vote.

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

Art. 10 Secrétariat

[1] Le comité dispose d'un secrétariat.

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

c) Der Vorstand

Art. 7 Zusammensetzung des Vorstands

[1] Die FDKG wählt aus ihrer Mitte fünf Mitglieder in den Vorstand. Mindestens zwei Mitglieder stammen aus der französischen Schweiz.

[2] Eines der Mitglieder aus der französischen Schweiz übt das Amt des Präsidiums oder des Vizepräsidiums aus.

[3] Der Conférence Romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) steht in Bezug auf die Mitglieder aus der französischen Schweiz ein Vorschlagsrecht zu.

Art. 8 Zuständigkeiten

Der Vorstand

a. bereitet die Beschlüsse der FDKG vor, stellt Antrag und setzt die Beschlüsse der FDKG um;

b. vertritt die Trägerschaft nach aussen.

Art. 9 Entscheidverfahren

[1] Der Vorstand ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist.

[2] Ein Beschluss des Vorstands kommt zustande, wenn ihm die Mehrheit der Stimmenden zustimmt.

[3] Bei Stimmengleichheit fällt das Präsidium den Stichentscheid.

Art. 10 Sekretariat

[1] Der Vorstand verfügt über ein Sekretariat.

[2] Soweit Personal angestellt wird, erfolgt die Anstellung öffentlich-rechtlich. Das Bundespersonalrecht ist sinngemäss anwendbar. Das Organisationsreglement kann davon abweichende Bestimmungen enthalten, soweit die besonderen Verhältnisse und die zu erfüllenden Aufgaben dies erfordern.

d) Tribunal des jeux d'argent

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

[1] Le tribunal des jeux d'argent se compose de cinq juges, dont deux issu(e)s de Suisse romande, deux de Suisse alémanique et un(e) de Suisse italienne.

[2] Font partie du tribunal des jeux d'argent trois juges suppléantes ou suppléants, dont deux issu(e)s de Suisse alémanique et un(e) de Suisse romande ou de Suisse italienne.

[3] La période de fonction est de six ans. Les juges et les juges suppléantes ou suppléants sont rééligibles une fois. La période de fonction de juge suppléante ou suppléant n'est pas prise en compte pour déterminer la durée maximale du mandat d'un(e) juge.

[4] La CSJA peut élire, sur demande du tribunal des jeux d'argent, des juges extraordinaires.

a. si, par suite de la récusation de juges ordinaires ou de juges suppléantes ou suppléants, des débats valables ne peuvent avoir lieu autrement, ou

b. si le traitement d'un litige nécessite des connaissances spécialisées particulières dont les juges ordinaires ou les juges suppléantes ou suppléants ne disposent pas; dans ce cas, le juge extraordinaire doit disposer des connaissances spécialisées correspondantes.

Art. 12 Compétences

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

Art. 13 Indépendance

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

d) Das Geldspielgericht

Art. 11 Zusammensetzung, Amtsdauer, Amtszeit

[1] Das Geldspielgericht besteht aus fünf Richterinnen oder Richtern, wovon je zwei aus der französischen und der deutschen sowie eine oder einer aus der italienischen Schweiz stammen.

[2] Dem Geldspielgericht gehören drei Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter an, wovon zwei aus der deutschen sowie eine oder einer aus der französischen oder der italienischen Schweiz stammen.

[3] Die Amtsdauer beträgt 6 Jahre; Richterinnen und Richter sowie Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter können einmal wiedergewählt werden. Die Amtsdauer der Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter wird für die Bemessung der maximalen Amtszeit einer Richterin oder eines Richters nicht angerechnet.

[4] Die FDKG kann auf Antrag des interkantonalen Geldspielgerichts ausserordentliche Richterinnen oder Richter ernennen,

a. soweit infolge Ausstands der ordentlichen Richterinnen und Richter und der Ersatzrichterinnen und -richter ansonsten keine gültige Verhandlung stattfinden kann, oder

b. wenn für die Beurteilung einer Streitsache besondere Fachkenntnisse erforderlich sind, über welche die ordentlichen Richterinnen und Richter bzw. die Ersatzrichterinnen oder -richter nicht verfügen; diesfalls muss die a.o. Richterin bzw. der a.o. Richter über die entsprechenden Fachkenntnisse verfügen.

Art. 12 Zuständigkeit

Das Geldspielgericht beurteilt als letztinstanzliche interkantonale richterliche Behörde mit voller Kognition in Sachverhalts- und Rechtsfragen Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der übrigen mit diesem Konkordat geschaffenen Organisationen bzw. deren Organe.

Art. 13 Unabhängigkeit

Das Geldspielgericht ist in seiner Recht sprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet.

Art. 14 Organisation et rapports

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

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

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

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

e) Organe de révision

Art. 15 Election et rapports

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

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

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

f) Autres unités organisationnelles

Art. 16 Commissions et groupes de travail

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

Art. 14 Organisation und Berichterstattung

[1] Das Geldspielgericht erlässt ein Geschäftsreglement, welches der Genehmigung durch die FDKG bedarf. Darin regelt es insbesondere die Organisation, die Zuständigkeiten, die Entschädigungen, das Personal und die Kommunikation seiner Tätigkeit.

[2] Soweit Personal angestellt wird, erfolgt die Anstellung öffentlich-rechtlich, das Bundespersonalrecht ist sinngemäss anwendbar. Das Geschäftsreglement kann davon abweichende Regelungen enthalten, soweit die besonderen Verhältnisse und die vom Geldspielgericht zu erfüllenden Aufgaben dies erfordern.

[3] Das Verfahren vor dem Geldspielgericht richtet sich nach dem Verwaltungsgerichtsgesetz des Bundes vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32).

[4] Das Geldspielgericht unterbreitet der FDKG jährlich einen Jahresbericht, zusammen mit der von der Revisionsstelle der Trägerschaft geprüften Sonderrechnung des Geldspielgerichts.

e) Die Revisionsstelle

Art. 15 Wahl und Berichterstattung

[1] Die FDKG wählt als Revisionsstelle ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle auf eine Amtsdauer von 4 Jahren; Wiederwahl ist möglich.

[2] Die Revisionsstelle führt eine im Sinne von Art. 728a des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Fünfter Teil: Obligationenrecht/OR; SR 220) ordentliche Revision der Rechnung der Trägerschaft, einschliesslich der Sonderrechnung des Geldspielgerichts, durch.

[3] Sie berichtet der FDKG und stellt Antrag auf Genehmigung oder Nichtgenehmigung der jeweiligen Rechnung.

f) Weitere organisatorische Einheiten

Art. 16 Kommissionen und Arbeitsgruppen

[1] Die FDKG und der Vorstand können projektbezogene Arbeitsgruppen einsetzen; die FDKG kann zudem ständige Kommissionen einsetzen.

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

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

SECTION 2:
Finances

Art. 17 Financement

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

Art. 18 Comptabilité

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

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

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

SECTION 1:
Tâches et organisation

a) En général

Art. 19 Tâches et pouvoirs

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

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

[2] Das einsetzende Organ bestimmt den Auftrag, die Mitglieder der Kommission oder Arbeitsgruppe und die zur Verfügung stehenden Mittel.

[3] Die eingesetzten Einheiten berichten periodisch über den Stand der Geschäfte und stellen ihren Antrag.

2. ABSCHNITT:
Finanzen

Art. 17 Finanzierung

Die Trägerschaft deckt ihren Aufwand über die Abgabe gemäss Art. 67 sowie über Gebührenerträge des Geldspielgerichts.

Art. 18 Rechnungswesen

[1] Die Trägerschaft führt eine eigene Rechnung. Die Rechnungslegung erfolgt sinngemäss nach den Vorschriften des 32. Titels OR.

[2] Das Geldspielgericht führt eine Sonderrechnung, als Teil der Rechnung gemäss Abs. 1.

3. KAPITEL
Die interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA)

1. ABSCHNITT:
Aufgaben und Organisation

a) Allgemeines

Art. 19 Aufgaben und Befugnisse

[1] Die GESPA nimmt die im BGS der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde zugewiesenen Aufgaben wahr und verfügt über die ihr bundesrechtlich zugewiesenen Befugnisse. Die Trägerschaft kann mit der GESPA allgemeine Grundsätze zur Aufgabenerfüllung vereinbaren.

[2] Die GESPA ist das Kompetenzzentrum der Kantone im Bereich Geldspiele. Die Trägerschaft erlässt mittels Leistungsauftrag allgemeine Vorgaben hinsichtlich Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung. Die Trägerschaft kann der GESPA weitere untergeordnete Aufgaben übertragen.

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

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

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

Art. 20 Forme juridique, siège et organes

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

[2] Elle dispose des organes suivants:

a. le conseil de surveillance;

b. le secrétariat;

c. l'organe de révision.

Art. 21 Indépendance

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

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

Art. 22 Organisation et rapports

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

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

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

[3] Die GESPA kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben Ausführungsbestimmungen erlassen.

[4] Sie darf gegen kostendeckendes Entgelt im Auftrag Dritter Leistungen erbringen, soweit ein enger Zusammenhang zu den Aufgaben gemäss Abs. 1 bis 2 besteht.

[5] Sie darf selbst keine gewerblichen Leistungen am Markt erbringen und zu diesem Zweck keine Beteiligungen oder Kooperationen eingehen.

Art. 20 Rechtsform, Sitz und Organe

[1] Die GESPA ist eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Bern.

[2] Sie verfügt über die folgenden Organe:

a. den Aufsichtsrat;

b. die Geschäftsstelle;

c. die Revisionsstelle.

Art. 21 Unabhängigkeit

[1] Die GESPA erfüllt ihre Aufgaben selbständig und unabhängig.

[2] Das Präsidium der FDKG führt mit dem Präsidium der GESPA jährlich ein Gespräch über die Aufgabenerfüllung.

Art. 22 Organisation und Berichterstattung

[1] Die GESPA organisiert sich im Rahmen der Vorgaben dieses Konkordats selbst.

[2] Sie unterbreitet der Trägerschaft jährlich einen Jahresbericht zur Kenntnisnahme, zusammen mit der von der Revisionsstelle geprüften Jahresrechnung.

[3] Sie erstattet der Trägerschaft alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht.

b) Conseil de surveillance

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

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

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

Art. 24 Compétences

[1] Le conseil de surveillance

a. édicte:
   I. le règlement d'organisation de la GESPA, lequel doit être approuvé par la CSJA;
   II. le règlement sur les émoluments de la GESPA, lequel doit être approuvé par la CSJA;
   III. le règlement sur les indemnités des membres du conseil de surveillance, lequel doit être approuvé par la CSJA;
   IV. le règlement concernant le personnel;
b. peut émettre des recommandations à l'attention des cantons;
c. adopte:
   I. le budget annuel de la GESPA;
   II. le rapport annuel et les comptes annuels de la GESPA;
   III. le rapport d'activité quadriennal à l'attention de la CSJA;
d. engage la directrice ou le directeur et la vice-directrice ou le vice-directeur et approuve l'engagement des autres collaboratrices ou collaborateurs du secrétariat.

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

b) Der Aufsichtsrat

Art. 23 Zusammensetzung, Amtsdauer, Amtszeit

[1] Der Aufsichtsrat besteht aus fünf oder sieben sachverständigen Mitgliedern, wovon je mindestens zwei Mitglieder aus der französischen und deutschen Schweiz sowie ein Mitglied aus der italienischen Schweiz stammen. Mindestens ein Mitglied muss über besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention verfügen.

[2] Die Amtsdauer der Mitglieder beträgt 4 Jahre; jedes Mitglied kann zweimal wiedergewählt werden.

Art. 24 Zuständigkeiten

[1] Der Aufsichtsrat

a. erlässt
   I. das Organisationsreglement der GESPA, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die FDKG;
   II. das Gebührenreglement der GESPA, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die FDKG;
   III. die Entschädigungsordnung der Mitglieder des Aufsichtsrats, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die FDKG;
   IV. die Regulierung betreffend das Personal;
b. kann zuhanden der Kantone Empfehlungen abgeben;
c. beschliesst
   I. das jährliche Budget der GESPA;
   II. den Jahresbericht und die Jahresrechnung der GESPA;
   III. den Rechenschaftsbericht zuhanden der FDKG, jeweils für vier Jahre;
d. stellt die Direktorin oder den Direktor und die Vizedirektorin oder den Vizedirektor an und genehmigt die Anstellung der weiteren Mitarbeitenden der Geschäftsstelle.

[2] Der Aufsichtsrat übt die Zuständigkeiten gemäss BGS aus sowie darüber hinaus sämtliche Zuständigkeiten, die für die Erfüllung der mit diesem Konkordat und mit dem Leistungsauftrag der Trägerschaft übertragenen Aufgaben notwendig und keinem anderen Organ übertragen sind.

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

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

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

c) Secrétariat

Art. 25 Secrétariat et personnel

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

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

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

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

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

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

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

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

[3] Der Aufsichtsrat erlässt insbesondere die Veranstalter- und Spielbewilligungen und verfügt die damit verbundenen Abgaben.

[4] Der Aufsichtsrat kann im Organisationsreglement Zuständigkeiten an die Geschäftsstelle delegieren.

[5] Der Aufsichtsrat kann Kantonen oder Gemeinden im gegenseitigen Einvernehmen und gegen kostendeckendes Entgelt einzelne Aufsichtsaufgaben übertragen.

c) Die Geschäftsstelle

Art. 25 Geschäftsstelle und Personal

[1] Die Geschäftsstelle steht unter der Leitung einer Direktorin oder eines Direktors.

[2] Sie übt die unmittelbare Aufsicht über den Grossspielsektor aus; der Aufsichtsrat kann in Fällen von grosser Tragweite die Zuständigkeit an sich ziehen.

[3] Sie bereitet die Geschäfte des Aufsichtsrats vor, stellt Antrag und vollzieht dessen Beschlüsse.

[4] Sie berichtet dem Aufsichtsrat regelmässig, bei besonderen Ereignissen ohne Verzug.

[5] Sie verkehrt mit Veranstalterinnen, Behörden und Dritten direkt und erlässt in ihrem Zuständigkeitsbereich nach Massgabe des Organisationsreglements selbstständig Verfügungen und erhebt Abgaben.

[6] Sie prüft die der GESPA gestützt auf Art. 32 Abs. 2 BGS von den kantonalen Bewilligungsbehörden zugestellten Bewilligungsentscheide auf Übereinstimmung mit dem Bundesrecht.

[7] Sie vertritt die GESPA vor eidgenössischen, interkantonalen und kantonalen Gerichten.

[8] Das Personal wird öffentlich-rechtlich angestellt. Das Bundespersonalrecht ist sinngemäss anwendbar. Das Reglement kann davon abweichende Regelungen enthalten, soweit die besonderen Verhältnisse und die zu erfüllenden Aufgaben dies erfordern.

d) Organe de révision

Art. 26 Election, mandat et rapports

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

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

SECTION 2:
Finances et droit de procédure applicable

Art. 27 Réserves

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

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

Art. 28 Financement

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

Art. 29 Présentation des comptes

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

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

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

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

d) Die Revisionsstelle

Art. 26 Wahl, Auftrag und Berichterstattung

[1] Der Aufsichtsrat wählt als Revisionsstelle ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle auf eine Amtsdauer von vier Jahren; Wiederwahl ist möglich.

[2] Die Revisionsstelle führt eine im Sinn von Art. 728a OR ordentliche Revision durch und berichtet dem Aufsichtsrat.

2. ABSCHNITT:
Finanzen und anwendbares Verfahrensrecht

Art. 27 Reserven

[1] Die GESPA bildet aus der einmaligen Abgabe (Art. 64) Reserven in der Höhe von CHF 3 Mio.

[2] Die Reserven der GESPA müssen ab dem vierten Jahr nach Inkrafttreten dieses Konkordats stets mindestens 50% und höchstens 150% des Betrags ihres auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre errechneten, jährlichen Gesamtaufwands aufweisen.

Art. 28 Finanzierung

Die GESPA deckt ihren Aufwand über Abgaben gemäss Kapitel 7 dieses Konkordats sowie über Beiträge der Trägerschaft.

Art. 29 Rechnungslegung

[1] Der Aufbau der Rechnung stellt sicher, dass die Abgaben gemäss Kapitel 7 korrekt berechnet werden können.

[2] Im Übrigen gelten die Vorschriften des 32. Titels OR sinngemäss.

Art. 30 Verteilung eines Aufwand- oder Ertragsüberschusses bei Auflösung der GESPA

[1] Bei einer Auflösung der Anstalt wird ein Aufwand- oder Ertragsüberschuss im Verhältnis der Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt.

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

Art. 31 Droit de procédure

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

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

Art. 32 Constitution et but

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

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

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

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

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

Art. 33 Fortune de la fondation

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

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

[2] Die Kantone verwenden einen Ertragsüberschuss ausschliesslich für die Finanzierung der Aufsicht über den Grossspielsektor oder für gemeinnützige Zwecke.

Art. 31 Verfahrensrecht

Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021).

4. KAPITEL
Die Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)

Art. 32 Errichtung und Zweck

[1] Die Kantone verwenden einen Teil der Reingewinne von Grosslotterien und grossen Sportwetten zur Förderung des nationalen Sports.

[2] Zur Verteilung der Mittel gemäss Abs. 1 wird die rechtlich selbständige öffentlich-rechtliche Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) errichtet.

[3] Die SFS gewährt Beiträge zur Förderung des nationalen Sports im Rahmen der Vorgaben des übergeordneten Rechts, dieses Konkordats sowie der Vorgaben der FDKG (Stiftungsreglement und Beschluss der FDKG über die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel).

[4] Sie kontrolliert die zweckgemässe Verwendung der Beiträge durch die Destinatäre.

[5] Sie kann nach Massgabe des Stiftungsreglements weitere Aufgaben erfüllen.

Art. 33 Stiftungsvermögen

[1] Die FDKG legt den Betrag aus dem Reingewinn, welcher der Stiftung jährlich zugewendet wird, im Verfahren gemäss Art. 34 jeweils auf vier Jahre fest.

[2] Das aus Reingewinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten geäufnete Stiftungsvermögen darf ausschliesslich zum Zwecke der Förderung des nationalen Sports, insbesondere für den Nachwuchsleistungssport, für Aus- und Weiterbildung, für die Information sowie für die Verwaltung der Stiftung eingesetzt werden.

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

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

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

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

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

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

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

Art. 35 Organisation

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

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

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

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

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

[3] Im Falle einer Auflösung der Stiftung fällt das Stiftungsvermögen im Verhältnis der Wohnbevölkerung an die Kantone.

[4] Die Kantone verwenden die Mittel gemäss Abs. 3 ausschliesslich zur Förderung des kantonalen Sports.

Art. 34 Verfahren für die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports

[1] Der Stiftungsrat der SFS stellt der FDKG spätestens 12 Monate vor Ablauf der Vierjahresperiode Antrag.

[2] Die Mitglieder der FDKG informieren die Regierung des sie entsendenden Kantons frühzeitig über die bevorstehende Beschlussfassung. Die Regierung kann der bzw. dem Delegierten das Mandat binden.

[3] Der Beschluss der FDKG kommt zustande, wenn sowohl die Mehrheit der Stimmenden der sechs Kantone der Westschweiz als auch die Mehrheit der Stimmenden der zwanzig Kantone der Deutschschweiz und des Kantons Tessin dem Antrag zustimmen.

[4] Der Betrag wird von den Kantonen im Verhältnis der Einwohnerzahlen getragen. Die Einwohnerzahlen werden auf der Grundlage der aktuellsten Angaben des Bundesamts für Statistik zum Zeitpunkt der Beschlussfassung ermittelt.

Art. 35 Organisation

[1] Die SFS verfügt über einen Stiftungsrat als oberstes Organ sowie eine Revisionsstelle.

[2] Der Stiftungsrat verfügt über 5 oder 7 Mitglieder; bei der Zusammensetzung ist auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Sprachregionen zu achten.

[3] Die Rechnungslegung erfolgt sinngemäss nach den Vorschriften des 32. Titels OR.

[4] Der Stiftungsrat wählt als Revisionsstelle ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle auf eine Amtsdauer von vier Jahren; Wiederwahl ist möglich.

[5] Die Revisionsstelle führt eine im Sinne von Art. 728a OR ordentliche Revision durch und prüft insbesondere, ob die Mittelverwendung im Einklang mit den Vorgaben erfolgt ist.

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

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

Art. 36 Rapports

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

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

Art. 37 Critères et procédure pour la répartition des fonds

[1] La FSES accorde des contributions:

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

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

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

Art. 38 Transparence

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

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

[6] Die FDKG bestimmt den Sitz der Stiftung und regelt die Einzelheiten auf Antrag der SFS in einem Stiftungsreglement. Das Reglement regelt namentlich die Aufgaben der Stiftung abschliessend, die Organisation einschliesslich Rechnungswesen und Berichterstattung, die Unabhängigkeit von den Destinatären sowie das Verfahren und die Kriterien für die Mittelverwendung.

[7] Soweit Personal angestellt wird, erfolgt die Anstellung privatrechtlich.

Art. 36 Berichterstattung

[1] Die SFS unterbreitet der FDKG jährlich einen Jahresbericht zur Kenntnisnahme, zusammen mit der von der Revisionsstelle geprüften Jahresrechnung.

[2] Sie erstattet der FDKG alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht.

Art. 37 Kriterien und Verfahren für die Mittelvergabe

[1] Die SFS gewährt Beiträge

a. an den Dachverband der nationalen Sportverbände (Swiss Olympic);
b. an nationale Sportverbände, welche wie der Fussballverband und der Eishockeyverband massgebend in der Schweiz Wettsubstrat generieren.

[2] Die FDKG regelt auf Antrag der SFS das Verfahren und die Kriterien für die Mittelverwendung im Stiftungsreglement und beschliesst auf Antrag der SFS die Schwerpunkte des Mitteleinsatzes jeweils für 4 Jahre.

[3] Es besteht kein Rechtsanspruch auf Beiträge der SFS.

Art. 38 Transparenz

[1] Die SFS legt offen, welche Empfängerinnen und Empfänger für welche Bereiche wie hohe Beiträge erhalten haben.

[2] Sie veröffentlicht die Informationen gemäss Abs. 1 sowie ihre Rechnung jährlich auf ihrer Website.

CHAPITRE 5
Dispositions communes

Art. 39 Incompatibilités

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

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

Art. 40 Déclaration des liens d'intérêts

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

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

Art. 41 Récusation

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

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

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

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

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

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

5. KAPITEL
Gemeinsame Bestimmungen

Art. 39 Unvereinbarkeit

[1] Niemand darf gleichzeitig in mehreren mit dem Konkordat geschaffenen Organen Einsitz nehmen.

[2] Die Mitglieder der mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organe dürfen weder Mitglied eines Organs noch Mitarbeitende von Geldspielunternehmen oder von Fabrikations- und Handelsbetrieben der Geldspielbranche sein noch dürfen sie an solchen Unternehmungen beteiligt sein oder ein Mandat für eine solche Unternehmung ausüben.

Art. 40 Offenlegung von Interessenbindungen

[1] Die Mitglieder von mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organen legen ihre Interessenbindungen vor ihrer Wahl offen.

[2] Wer sich weigert, seine Interessenbindungen offenzulegen, ist als Mitglied eines Organs nicht wählbar.

Art. 41 Ausstandspflicht

[1] Wer an einem Geschäft unmittelbar persönliche Interessen hat, ist bei dessen Behandlung ausstandspflichtig.

[2] Ausstandspflichtig ist ebenfalls, wer mit einer Person, deren persönliche Interessen von einem Geschäft unmittelbar berührt werden, in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis dem dritten Grade verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, eingetragene Partnerschaft oder faktische Lebensgemeinschaft verbunden ist oder diese Person gesetzlich, statutarisch oder vertraglich vertritt.

[3] Ausstandspflichtige müssen von sich aus ihre Interessenbindung offenlegen.

[4] Sie dürfen sich vor Verlassen des Raumes zur Sache äussern.

Art. 42 Verpflichtung zur Überbindung auf Mitarbeitende

Die mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organisationen stellen sicher, dass die Mitarbeitenden von der Geldspielbranche unabhängig sind und bei Interessenkonflikten in den Ausstand treten.

Art. 43 Surveillance financière

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

Art. 44 Responsabilité

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

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

a. si ses organes ou ses collaboratrices ou collaborateurs ont violé des devoirs essentiels de fonction et

b. si les dommages ne sont pas imputables à des violations des obligations d'un assujetti à la surveillance.

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

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

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

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

Art. 45 Protection des données

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

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

Art. 43 Finanzaufsicht

Die mit dem GSK geschaffenen Organisationen unterstehen nicht der Finanzaufsicht der Kantone. Die Finanzaufsicht wird abschliessend durch die FDKG wahrgenommen.

Art. 44 Haftung

[1] Die Haftung richtet sich unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen sinngemäss nach dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes vom 14. März 1958 (VG; SR 170.32).

[2] Für den Schaden, den die GESPA in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit Dritten zufügt, haftet sie nur, wenn ihre Organe oder Mitarbeitenden

a. wesentliche Amtspflichten verletzt haben und

b. Schäden nicht auf Pflichtverletzungen eines Beaufsichtigten zurückzuführen sind.

[3] Über streitige Ansprüche von Dritten erlässt die Organisation, gegen welche ein Anspruch gerichtet wird, eine Verfügung.

[4] Gegenüber Organen oder Mitarbeitenden steht der oder dem Geschädigten kein Anspruch zu.

[5] Soweit die haftpflichtige Organisation die geschuldete Entschädigung nicht zu leisten vermag, haften die Kantone solidarisch.

[6] Die Kantone tragen einen allfälligen Schaden im Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung.

Art. 45 Datenschutz

[1] Der Datenschutz richtet sich sinngemäss nach der Gesetzgebung des Bundes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1 und Ausführungserlasse).

[2] Die mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organisationen bezeichnen in ihrem Organisationsreglement eine unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle. Deren Aufgaben richten sich sinngemäss nach den Artikeln 27, 30 und 31 DSG. Die übrigen Bestimmungen des 5. Abschnitts des DSG sind nicht anwendbar.

Art. 46 Consultation des dossiers

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

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

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

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

Art. 47 Publications

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

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

Art. 48 Droit applicable

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

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

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

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

Art. 46 Akteneinsicht

[1] Die Einsicht in amtliche Akten richtet sich unter Vorbehalt der nachfolgenden Absätze sinngemäss nach der Gesetzgebung des Bundes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3 und Ausführungserlasse).

[2] Kein Zugang wird zu amtlichen Akten gewährt, welche die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit der GESPA betreffen.

[3] Die Bestimmungen über das Schlichtungsverfahren (Art. 13 bis 15 des Öffentlichkeitsgesetzes des Bundes, SR 152.3) finden keine Anwendung. Die um Gewährung der Akteneinsicht ersuchte Behörde informiert über eine Fristverlängerung oder ihren Entscheid und erlässt auf Verlangen eine Verfügung.

[4] Die Einsicht in Akten von laufenden Verfahren richtet sich nach dem anwendbaren Verfahrensrecht.

Art. 47 Publikationen

[1] Die Trägerschaft, die GESPA und die SFS veröffentlichen ihre rechtsetzenden Erlasse und andere zu veröffentlichende Mitteilungen je auf ihrer Website.

[2] Veröffentlichungen in vergaberechtlichen Verfahren erfolgen auf der gemeinsam von Bund und Kantonen betriebenen Internetplattform für öffentliche Beschaffungen.

Art. 48 Anwendbares Recht

Soweit das vorliegende Konkordat oder die gestützt darauf erlassenen Reglemente keine besondere Regelung enthalten, gelangt Bundesrecht sinngemäss zur Anwendung.

6. KAPITEL
Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten

Art. 49 Zugelassene Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten

[1] Die Anzahl der Veranstalterinnen oder Veranstalter von Lotterien und Sportwetten ist i.S. von Art. 23 Abs. 1 BGS auf zwei beschränkt.

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

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

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

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

CHAPITRE 7
Redevances, taxes et émoluments

SECTION 1:
Dispositions générales

Art. 51 Charges totales déterminantes

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

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

[2] Auf dem Gebiet der Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin darf im Sinne von Art. 23 Abs. 2 BGS bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen nur eine einzige Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten erteilt werden. Die Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin benennen die Veranstalterin oder den Veranstalter in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung.

[3] Auf dem Gebiet der Westschweizer Kantone darf im Sinne von Art. 23 Abs. 2 BGS bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen nur eine einzige Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten erteilt werden. Die Westschweizer Kantone benennen die Veranstalterin oder den Veranstalter in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung.

Art. 50 Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte

Als Gegenleistung für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte gemäss Art. 49 hiervor entrichten die Inhaberinnen oder Inhaber der entsprechenden Veranstalterbewilligung der Trägerschaft eine einmalige sowie eine jährlich wiederkehrende Abgabe nach Massgabe der Art. 65 bis 68 dieses Konkordats.

7. KAPITEL
Abgaben

1. ABSCHNITT:
Allgemeine Bestimmungen

Art. 51 Massgebender Gesamtaufwand

Der im Rahmen der nachfolgenden Bestimmungen mit Abgaben zu finanzierende Gesamtaufwand setzt sich wie folgt zusammen:

a. Aufwand der Trägerschaft, einschliesslich Geldspielgericht;
b. Aufwand der GESPA;
c. Auf die Kantone entfallender Anteil des Aufwands des Koordinationsorgans gemäss Art. 114 BGS.

Art. 52 Financement

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

a. les émoluments pour les décisions et les prestations de la GESPA (art. 54 ss);

b. les émoluments pour les procédures devant le tribunal des jeux d'argent (art. 59).

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

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

Art. 53 Règlement sur les émoluments de la GESPA

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

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

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

SECTION 2:
Emoluments pour des actes individuels de la GESPA

Art. 54 Assujettissement aux émoluments

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

Art. 52 Finanzierung

[1] Der Deckung des Gesamtaufwands gemäss Art. 51 hiervor dienen vorab

a. Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der GESPA im Einzelfall (Art. 54 ff.);

b. Gebühren für Verfahren vor dem Geldspielgericht im Einzelfall (Art. 59).

[2] Zur Deckung des Anteils des Gesamtaufwands, welcher durch die Gebühren gemäss Abs. 1 lit. a und b vorstehend nicht gedeckt wird, bei welchem jedoch ein enger Zurechnungszusammenhang zu den Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grossspielen besteht, erhebt die GESPA von den Veranstalterinnen oder Veranstaltern jährlich pro Aufsichtsbereich eine Aufsichtsabgabe (Art. 60 ff.).

[3] Der nicht den Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grossspielen zurechenbare Anteil des Gesamtaufwands wird über den Ertrag aus der wiederkehrenden Abgabe für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte, Anteil «Aufsicht», finanziert.

Art. 53 Gebührenreglement der GESPA

[1] Die GESPA regelt die Einzelheiten der Abgaben in einem zu publizierenden Gebührenreglement.

[2] Sie regelt insbesondere die Abgrenzung zwischen dem zurechenbaren und dem nicht zurechenbaren Anteil des Gesamtaufwands (Art. 52, Abs. 2 und 3).

[3] Soweit das vorliegende Konkordat und das Reglement der GESPA keine Regelungen enthalten, gelten die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung des Bundes vom 8. September 2004 (AllgGebV; SR 172.041.1) sinngemäss.

2. ABSCHNITT:
Gebühren für Einzelakte der GESPA

Art. 54 Gebührenpflicht

[1] Wer eine Verfügung der GESPA veranlasst oder eine Dienstleistung der GESPA beansprucht, muss dafür Gebühren bezahlen.

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

Art. 55 Calcul des émoluments

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

[2] Le tarif horaire est compris entre CHF 100.– et CHF 350.–.

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

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

Art. 56 Suppléments aux émoluments

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

a. fournies ou arrêtées d'urgence suite à une demande ou

b. fournies ou arrêtées en dehors des horaires de travail ordinaires.

Art. 57 Débours

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

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

a. les frais engagés pour les experts mandatés;

b. les frais de voyage et de transport;

c. les frais de nuitées et de repas;

d. les frais de copie, de port et de communication.

[2] Die GESPA kann für Verfahren, die einen erheblichen Kontrollaufwand verursachen und nicht mit einer Verfügung enden, im Einzelfall Gebühren erheben, sofern der Gebührenpflichtige Anlass zu dieser Untersuchung gegeben hat.

Art. 55 Bemessung

[1] Die Gebühren werden nach dem tatsächlichen, gebotenen Zeitaufwand, und der erforderlichen Sachkenntnis, abgestuft nach Funktionsstufen und Qualifikation des ausführenden Personals, bemessen.

[2] Die Höhe der Gebühr liegt zwischen CHF 100.– und CHF 350.– pro Stunde.

[3] Die GESPA legt die Ansätze für die einzelnen Funktionsstufen im Gebührenreglement fest.

[4] Sie kann pauschalisierte Rahmentarife für standardisierte Verfahren festlegen.

Art. 56 Gebührenzuschlag

Die GESPA kann Zuschläge bis zu 50 Prozent der Gebühren gemäss Art. 54 f. erheben für Dienstleistungen oder Verfügungen, die

a. auf Ersuchen hin dringlich verrichtet oder erlassen werden, oder

b. ausserhalb der normalen Arbeitszeit verrichtet oder erlassen werden müssen.

Art. 57 Auslagen

[1] Auslagen sind zusätzlich zur Gebühr geschuldet.

[2] Als Auslagen gelten die Kosten, die für die einzelne Verfügung oder Dienstleistung zusätzlich anfallen, namentlich:

a. Kosten für beigezogene Sachverständige;

b. Reise- und Transportkosten;

c. Übernachtungs- und Verpflegungskosten;

d. Reproduktionskosten, Porti, Kommunikation.

Art. 58 Avance

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

SECTION 3:
Emoluments du tribunal des jeux d'argent

Art. 59 Emoluments du tribunal des jeux d'argent

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

SECTION 4:
Taxe de surveillance

Art. 60 Assujettissement à la taxe

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

Art. 61 Calcul de la taxe

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

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

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

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

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

Art. 58 Vorschüsse

Die GESPA kann von der oder dem Gebührenpflichtigen bis zur voraussichtlichen Höhe der geschuldeten Gebühr einschliesslich Auslagen einen Vorschuss verlangen.

3. ABSCHNITT:
Gebühren des Geldspielgerichts

Art. 59 Gebühren des Geldspielgerichts

Die Gebühren für das Verfahren vor dem Geldspielgericht richten sich sinngemäss nach der Bundesgesetzgebung für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht.

4. ABSCHNITT:
Aufsichtsabgabe

Art. 60 Abgabepflicht

Die GESPA erhebt von den Inhaberinnen oder Inhabern einer Veranstalterbewilligung (Art. 21 BGS) jährlich eine Aufsichtsabgabe.

Art. 61 Bemessung der Abgabe

[1] Der Aufsichtsrat der GESPA legt die Höhe der Aufsichtsabgabe jährlich gestützt auf das Budget der GESPA fest.

[2] Die Höhe der Abgabe ist so festzusetzen, dass die Erträge den nicht durch Einzelaktgebühren gedeckten, jedoch den Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grossspielen zurechenbaren Anteil des Gesamtaufwands deckt und die Vorgaben betreffend die Bildung von Reserven (Art. 27 Abs. 2) eingehalten werden.

[3] Der jährlich über die Aufsichtsabgabe finanzierte Aufwand darf 70% des jährlichen Gesamtaufwands (Art. 51) nicht überschreiten.

[4] Die Veranstalterinnen oder Veranstalter tragen die Aufsichtsabgabe im Verhältnis ihrer Bruttospielerträge.

[5] Als Bruttospielertrag gilt die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den an die Spieler ausbezahlten Gewinnen.

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

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

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

Art. 63 Perception de la taxe

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

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

[3] Le délai de paiement est de 30 jours.

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

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

SECTION 5:
Redevances pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs

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

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

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

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

Art. 62 Beginn und Ende der Abgabepflicht

[1] Die Abgabepflicht beginnt mit der Erteilung der Veranstalterbewilligung und endet mit deren Entzug bzw. mit der Entlassung aus der Aufsicht.

[2] Beginnt oder endet die Abgabepflicht nicht mit dem Rechnungsjahr, so ist die Abgabe pro rata temporis geschuldet.

Art. 63 Erhebung der Abgabe

[1] Die GESPA stellt den abgabepflichtigen Veranstalterinnen oder Veranstaltern aufgrund ihres Budgets im Rechnungsjahr einen Kostenvorschuss in der Höhe des voraussichtlich geschuldeten Abgabebetrags in Rechnung.

[2] Sie erstellt im ersten Semester des Folgejahres aufgrund ihrer Jahresrechnung sowie der definitiven Bruttospielerträge der Abgabepflichtigen die Schlussabrechnung. Differenzen zwischen dem geleisteten Kostenvorschuss und dem tatsächlich geschuldeten Abgabebetrag werden auf den Kostenvorschuss des Folgejahres vorgetragen.

[3] Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage.

[4] Ist die Aufsichtsabgabe strittig, so kann die Veranstalterin oder der Veranstalter von der GESPA eine beschwerdefähige Verfügung verlangen.

[5] Mit der Eröffnung der Verfügung wird der ganze Abgabebetrag fällig.

5. ABSCHNITT:
Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte

Art. 64 Einmalige Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte

[1] Die einmalige Abgabe gemäss Art. 50 beträgt gesamthaft CHF 3 Mio.

[2] Der Betrag gemäss Abs. 1 wird im Verhältnis der im ersten Jahr nach Inkrafttreten dieses Konkordats erzielten Bruttospielerträge auf die Inhaberinnen oder Inhaber der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte verteilt.

[3] Die Trägerschaft verwendet den Ertrag aus der einmaligen Abgabe gemäss Abs. 1 zur Ausstattung der GESPA mit Kapital (Art. 27 Abs. 1).

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

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

Art. 66 Part «prévention»

[1] La part «prévention» s'élève à 0,5% du produit brut des jeux annuel des loteries et des paris sportifs.

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

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

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

Art. 67 Part «surveillance»

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

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

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

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

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

CHAPITRE 8
Dispositions finales

Art. 69 Entrée en vigueur

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

Art. 65 Wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte

Die jährlich wiederkehrende Abgabe gemäss Art. 50 setzt sich zusammen aus einem Anteil «Prävention» und einem Anteil «Aufsicht».

Art. 66 Anteil «Prävention»

[1] Der Anteil «Prävention» beträgt 0,5% des mit den Lotterien und Sportwetten erzielten jährlichen Bruttospielertrags.

[2] Die Erträge aus dem Anteil «Prävention» dürfen ausschliesslich für Massnahmen gemäss Art. 85 BGS eingesetzt werden.

[3] Sie werden mit der Zweckbindung gemäss Abs. 2 vorstehend nach dem in den einzelnen Kantonen erzielten Bruttospielertrag auf die Kantone verteilt.

[4] Die FDKG erlässt Empfehlungen über die Verwendung der Abgabe.

Art. 67 Anteil «Aufsicht»

[1] Die Höhe des Anteils «Aufsicht» wird jährlich von der FDKG nach Massgabe von Art. 52 Abs. 3 festgelegt.

[2] Die Trägerschaft verwendet den Ertrag aus dieser Abgabe zur Deckung ihres Aufwands sowie zur Leistung des Beitrags an die GESPA gemäss Art. 28.

Art. 68 Erhebung der Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte

[1] Die Erhebung der Abgabe erfolgt im Namen und auf Rechnung der Trägerschaft durch die GESPA.

[2] Art. 63 gilt sinngemäss. Die GESPA erlässt gegebenenfalls die Verfügung.

8. KAPITEL
Schlussbestimmungen

Art. 69 Inkrafttreten

[1] Dieses Konkordat tritt in Kraft, sobald mindestens 18 Kantone ihren Beitritt erklärt haben.

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

[3] L'entrée en vigueur du présent concordat abroge la convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP), adoptée par la Conférence spécialisée sur le marché des loteries et la loi sur les loteries le 7 janvier 2005 en vue de la ratification par les cantons.

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

Art. 70 Durée de validité et résiliation

[1] La durée du concordat est illimitée.

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

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

Art. 71 Modification du concordat

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

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

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

[2] Der Beitritt ist gegenüber der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz zu erklären. Sie teilt das Inkrafttreten den Kantonen und dem Bund mit.

[3] Mit Inkrafttreten dieses Konkordats wird die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW), welche von der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz am 7. Januar 2005 zur Ratifizierung in den Kantonen verabschiedet wurde, aufgehoben.

[4] Die gestützt auf die IVLW erlassenen Ausführungsbestimmungen werden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Konkordats aufgehoben.

Art. 70 Geltungsdauer, Kündigung

[1] Das Konkordat gilt auf unbeschränkte Zeit.

[2] Es kann mit einer Frist von zwei Jahren jeweils auf Ende eines Jahres durch schriftliche Mitteilung an die Trägerschaft gekündigt werden, frühestens auf das Ende des 10. Jahres seit Inkrafttreten.

[3] Die Kündigung eines Kantons beendet das Konkordat, sofern dadurch die Anzahl der verbleibenden Vereinbarungskantone unter 18 sinkt.

Art. 71 Änderung des Konkordats

[1] Auf Antrag eines Kantons oder der GESPA entscheidet die FDKG darüber, ob sie eine Teil- oder Totalrevision des Konkordats einleitet.

[2] Die Änderung tritt in Kraft, sobald ihr alle Vereinbarungskantone zugestimmt haben.

[3] Anpassungen von untergeordneter Bedeutung können in einem vereinfachten Verfahren, durch einstimmigen Beschluss der FDKG, vorgenommen werden. Die Trägerschaft bringt den Wortlaut des beabsichtigten Beschlusses vorgängig den Kantonen zur Kenntnis.

Art. 72 Rapport avec les concordats régionaux

Le présent concordat prime les dispositions contraires de l'IKV [1)], de la C-LoRo [2)] et des concordats qui leur succéderont.

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

[2)] *9e Convention relative à la Loterie Romande du 18 novembre 2005 (à laquelle ont adhéré les cantons romands).*

Art. 73 Dispositions transitoires

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

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

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

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

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

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

Art. 72 Verhältnis zu regional beschränkten Konkordaten

Das vorliegende Konkordat geht widersprechenden Bestimmungen der IKV [1)], der C-LoRo [2)] sowie deren Nachfolgekonkordate vor.

[1)] *Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (welchem die Deutschschweizerkantone und der Kanton Tessin beigetreten sind).*

[2)] *9e Convention relative à la Loterie Romande vom 18. November 2005 (welcher die Westschweizerkantone beigetreten sind).*

Art. 73 Übergangsbestimmungen

[1] Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Konkordats tritt die Trägerschaft an die Stelle der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz gemäss Art. 3 lit. a IVLW.

[2] Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Konkordats tritt der Aufsichtsrat der GESPA an die Stelle der Lotterie- und Wettkommission gemäss Art. 3 lit. b IVLW. Die amtierenden Mitglieder der Lotterie- und Wettkommission können ihre Amtsdauer beenden und werden zu Mitgliedern des Aufsichtsrats. Unter Geltung der IVLW geleistete volle Amtsdauern werden für die Berechnung der maximalen Amtszeit angerechnet.

[3] Sämtliche Rechte und Pflichten, die gestützt auf die IVLW entstanden sind, gehen unter Vorbehalt der nachfolgenden Absätze auf die GESPA über.

[4] Die GESPA übernimmt alle Verfahren der Lotterie- und Wettkommission, die bei Inkrafttreten dieses Konkordats hängig sind.

[5] Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Konkordats tritt das Geldspielgericht an die Stelle der Rekurskommission gemäss Art. 3 lit. c IVLW. Die amtierenden Richterinnen, Richter, Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter der Rekurskommission können ihre Amtsdauer beenden und werden zu Richterinnen, Richtern, Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern des Geldspielgerichts. Unter Geltung der IVLW geleistete volle Amtsdauern werden für die Berechnung der maximalen Amtszeit angerechnet.

[6] Das Geldspielgericht übernimmt alle Verfahren der Rekurskommission, die bei Inkrafttreten dieses Konkordats hängig sind.

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

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

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

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

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

[7] Für Verfahren, die bei Inkrafttreten dieses Konkordats hängig sind, gilt das bisherige Verfahrensrecht bis zum Abschluss vor der betroffenen Instanz. Für die Rechtsmittel gilt das Recht, das bei der Eröffnung des Entscheides in Kraft ist. Bewilligungsgesuche gestützt auf das BGS werden nach neuem Verfahrensrecht beurteilt.

[8] Die GESPA ist berechtigt während einer Frist von 5 Jahren ab Inkrafttreten dieses Konkordats von den Inhaberinnen oder Inhabern altrechtlicher Bewilligungen Vorauszahlungen und Abgaben gestützt auf die altrechtlichen Bewilligungen zu erheben.

[9] Die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports gemäss Art. 34 erfolgt erstmals im Jahr 2022 für die Periode 2023–2026. Bis Ende 2022 können die Kantone wie bisher einen Teil der Reinerträge vor der Verteilung in die kantonalen Fonds zur Förderung des nationalen Sports verwenden.

[10] Die letzte altrechtlich bei den Veranstalterinnen oder Veranstaltern gestützt auf Art. 21 IVLW erhobene Aufsichtsgebühr gilt als Vorauszahlung im Sinne von Art. 58.

Beschlossen von der Plenarversammlung der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz zu Handen der Ratifikation in den Kantonen am 20. Mai 2019.

ANNEXE 2

Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

du 29.11.2019

Les cantons de Vaud, du Valais, de Genève, de Fribourg, de Neuchâtel et du Jura (les cantons romands),

Vu la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr) du 29 septembre 2017 et ses ordonnances d'application du 7 novembre 2018,

Vu la convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl), du 5 mars 2010,

Vu le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA),

Arrêtent:

CHAPITRE 1
Objet de la convention

Art. 1

La présente convention a pour objet:

a) de convenir de positions communes des cantons signataires en matière de jeux de grande envergure, qu'ils feront valoir au sein des organes institués par le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse;

b) de convenir d'une coordination et d'une coopération des cantons signataires en matière de jeux de petite envergure et de leur mise en œuvre dans les cantons;

c) de désigner l'exploitante exclusive des jeux de loterie et de paris sportifs de grande envergure sur le territoire des six cantons romands;

ANHANG 2

Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (CORJA)

vom 29.11.2019

Die Kantone Waadt, Wallis, Genf, Freiburg, Neuenburg und Jura (die Westschweizer Kantone),

gestützt auf das Bundesgesetz vom 29. September 2017 über Geldspiele (BGS) und seine Vollzugsverordnungen vom 7. November 2018,

gestützt auf den Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer) vom 5. März 2010,

gestützt auf das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK),

vereinbaren:

1. KAPITEL
Gegenstand der Vereinbarung

Art. 1

Gegenstand dieser Vereinbarung ist:

a) die Vereinbarung gemeinsamer Positionen der Unterzeichnerkantone betreffend Grossspiele, die von ihnen in die mit dem Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat geschaffenen Organe eingebracht werden;

b) die Vereinbarung einer Koordination und Zusammenarbeit der Unterzeichnerkantone bei Kleinspielen und ihre Umsetzung innerhalb der Kantone;

c) die Bestimmung der ausschliesslichen Veranstalterin der als Grossspiele durchgeführten Lotterien und Sportwetten auf dem Gebiet der sechs Westschweizer Kantone;

d) d'instituer et d'organiser la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA);

e) de réglementer les organes chargés de la répartition des bénéfices nets générés par la Loterie Romande, leur organisation, ainsi que la procédure et les critères utilisés pour l'attribution des contributions, conformément au mandat donné aux cantons par les art. 127ss LJAr;

f) de fixer les règles relatives à la répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les cantons;

g) d'instituer une commission interparlementaire chargée du contrôle des organes intercantonaux institués par la présente convention.

CHAPITRE 2
Jeux de grande envergure

Art. 2

[1] En matière de jeux de grande envergure, les cantons signataires conviennent de positions communes à adopter au sein de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA) en particulier dans les domaines:

a) du développement de l'offre de jeux dans une perspective économique et concurrentielle;

b) de la protection des mineurs et de la population, notamment les mesures de prévention contre le jeu excessif;

c) de la lutte contre le jeu illégal et la criminalité.

[2] La définition des grandes lignes de cette position commune est de la compétence de la CRJA.

CHAPITRE 3
Jeux de petite envergure

Art. 3

[1] Les cantons signataires coordonnent et harmonisent leur politique en matière de jeux de petite envergure, en particulier en ce qui concerne:

a) le développement de l'offre de jeux dans une perspective économique et concurrentielle;

d) die Einsetzung und Organisation der Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA);

e) die Regulierung der Organe, die mit der Verteilung der von der Loterie Romande erwirtschafteten Reingewinne betraut sind, ihrer Organisation sowie des Verfahrens und der Kriterien für die Gewährung von Beiträgen entsprechend dem den Kantonen durch Art. 127 f. BGS übertragenen Auftrag;

f) der Erlass von Regeln für die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande auf die Kantone;

g) die Einsetzung einer interparlamentarischen Kommission, welche die von dieser Vereinbarung geschaffenen interkantonalen Organe beaufsichtigt.

2. KAPITEL
Grossspiele

Art. 2

[1] Im Bereich der Grossspiele vereinbaren die Unterzeichnerkantone gemeinsame Positionen, die in der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) zu vertreten sind. Dies betrifft insbesondere:

a) die Entwicklung des Spielangebots im Hinblick auf seine Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit;

b) den Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz, insbesondere durch Massnahmen gegen exzessives Geldspiel;

c) die Bekämpfung des illegalen Geldspiels und der Kriminalität.

[2] Für die Festlegung der Grundzüge dieser gemeinsamen Positionen ist die CRJA zuständig.

3. KAPITEL
Kleinspiele

Art. 3

[1] Die Unterzeichnerkantone koordinieren und harmonisieren ihre Politik im Bereich der Kleinspiele. Dies betrifft insbesondere:

a) die Entwicklung des Spielangebots im Hinblick auf seine Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit;

b) la surveillance des jeux et de leurs exploitants;

c) la protection des mineurs et de la population, notamment dans les mesures de prévention contre le jeu excessif;

d) la lutte contre le jeu illégal et la criminalité.

[2] Ils collaborent dans le but d'harmoniser l'exploitation des jeux de petite envergure sur leur territoire, notamment en termes de:

a) conditions d'autorisation d'exploitant des jeux;

b) conditions d'autorisation de chacun des jeux;

c) reporting et surveillance des exploitants.

[3] Ils se concertent et se coordonnent lorsqu'ils envisagent de fixer des conditions plus restrictives que celles fixées par la LJAr et ses ordonnances d'application, de même que pour interdire certains types de jeux, en application de l'art. 41 al. 1 LJAr.

[4] La coordination et la collaboration visées aux alinéas précédents est assurée par la CRJA.

Art. 3A

[1] La CRJA peut instituer une commission consultative intercantonale en matière de poker. Elle est composée de 9 à 13 membres, regroupant des représentants des exploitants, des joueurs, des milieux de la prévention du jeu excessif et des autorités de poursuite pénale. Les membres représentant les milieux de la prévention sont désignés sur proposition de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire. La CRJA veille à une représentation équitable de chaque canton.

[2] Cette commission a pour mission d'appuyer les autorités chargées de l'autorisation et de la surveillance des jeux pour faire évoluer le cadre règlementaire en fonction des tendances observées dans le secteur du poker, d'établir des statistiques, de mettre en place des formations aux bonnes pratiques pour les exploitants et de conseiller les autorités de poursuite pénale pour la lutte contre le jeu illégal.

[3] La participation à cette commission ne donne pas droit à des indemnités.

b) die Überwachung der Spiele und ihrer Veranstalter;

c) den Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz, insbesondere durch Massnahmen gegen exzessives Geldspiel;

d) die Bekämpfung des illegalen Geldspiels und der Kriminalität.

[2] Zur Harmonisierung der Durchführung von Kleinspielen auf ihrem Gebiet arbeiten sie insbesondere in folgenden Bereichen zusammen:

a) Voraussetzungen für die Veranstalterbewilligung;

b) Voraussetzungen für die Bewilligung der einzelnen Spiele;

c) Reporting und Beaufsichtigung der Veranstalter.

[3] Sie stimmen sich ab und koordinieren ihre Arbeit, wenn sie den Erlass restriktiverer Bestimmungen, als durch das BGS und seine Vollzugsverordnungen vorgesehen ist, oder das Verbot gewisser Arten von Spielen gemäss Art. 41 Abs. 1 BGS in Betracht ziehen.

[4] Für die Koordination und die Zusammenarbeit nach den vorhergehenden Absätzen ist die CRJA zuständig.

Art. 3A

[1] Die CRJA kann eine interkantonale beratende Kommission für Pokerspiele einsetzen. Diese besteht aus 9 bis 13 Mitgliedern und setzt sich aus Vertretern der Veranstalterinnen, der Spielenden, der Suchtprävention sowie der Strafverfolgungsbehörden zusammen. Die Vertreter der Suchtprävention werden auf Vorschlag der in Gesundheitsfragen zuständigen Fachkonferenz bestimmt. Die CRJA achtet auf eine ausgewogene Vertretung der einzelnen Kantone.

[2] Diese Kommission hat die Aufgabe, die mit der Bewilligung und Beaufsichtigung von Spielen betrauten Behörden zu unterstützen, um den Rechtsrahmen entsprechend der im Bereich der Pokerspiele zu beobachtenden Trends weiter zu entwickeln, Statistiken zu erstellen, Schulungen hinsichtlich «Guter Praxis» für die Veranstalterinnen durchzuführen und die Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung von illegalem Geldspiel zu beraten.

[3] Die Mitwirkung in dieser Kommission wird nicht entschädigt.

CHAPITRE 4
Désignation d'une exploitante exclusive des jeux de loterie et de paris sportifs de grande envergure

Art. 4

Faisant application des art. 23 al. 1 et 2 LJAr et 49 al. 3 CJA, les cantons signataires désignent la Société de la Loterie de la Suisse Romande (ci-après Loterie Romande) comme exploitante exclusive des loteries et paris sportifs de grande envergure sur leur territoire. Pour les cantons romands, seule la Loterie Romande est ainsi habilitée à requérir une autorisation d'exploitation de loteries et paris sportifs de grande envergure auprès de l'autorité intercantonale.

Art. 5

[1] La Loterie Romande est inscrite au registre du commerce du canton de Vaud sous la forme d'une association selon les articles 60 et suivants du code civil suisse. Préavisés par la CRJA, les statuts de la Loterie Romande sont agréés à l'unanimité par les gouvernements des cantons signataires et adoptés par l'assemblée générale de la Loterie Romande.

[2] Chacun des cantons signataires propose les sociétaires qui le représentent à l'assemblée générale de la Loterie Romande, qui ratifie leur nomination conformément à ses statuts. A cet effet, les cantons veillent à une représentation équilibrée des milieux bénéficiaires.

CHAPITRE 5
Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA)

Art. 6

[1] La Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) est l'organe suprême de la convention. Elle se compose d'un représentant du gouvernement de chacun des cantons signataires.

[2] Elle assume notamment les tâches suivantes:

a) elle définit les positions communes des cantons romands en matière de jeux de grande envergure (art. 2);

4. KAPITEL
Bestimmung einer ausschliesslichen Veranstalterin von Lotterie- und Sportwetten-Grossspielen

Art. 4

Die Unterzeichnerkantone bestimmen in Anwendung von Art. 23 Abs. 1 und 2 BGS sowie Art. 49 Abs. 3 GSK die Société de la Loterie de la Suisse Romande (im Folgenden «Loterie Romande») zur ausschliesslichen Veranstalterin von Lotterie- und Sportwetten-Grossspielen auf ihrem Gebiet. Somit ist in den Westschweizer Kantonen ausschliesslich die Loterie Romande berechtigt, bei der interkantonalen Behörde eine Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterie- und Sportwetten-Grossspielen zu beantragen.

Art. 5

[1] Die Loterie Romande ist im Handelsregister des Kantons Waadt als Verein gemäss Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches eingetragen. Die Statuten der Loterie Romande werden nach Stellungnahme der CRJA von den Regierungen der Unterzeichnerkantone einstimmig angenommen und von der Generalversammlung der Loterie Romande verabschiedet.

[2] Die einzelnen Unterzeichnerkantone schlagen die Vereinsmitglieder vor, die sie in der Generalversammlung der Loterie Romande vertreten. Die Loterie Romande bestätigt diese Nominierungen statutengemäss. Die Kantone achten dabei auf eine ausgewogene Vertretung der Begünstigten.

5. KAPITEL
Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA)

Art. 6

[1] Die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA) ist das oberste Organ der Vereinbarung. Sie setzt sich aus je einem Regierungsvertreter der Unterzeichnerkantone zusammen.

[2] Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

a) Sie legt die gemeinsamen Positionen der Westschweizer Kantone im Bereich der Grossspiele fest (Art. 2);

b) elle coordonne la politique des cantons romands en matière de jeux de petite envergure (art. 3);

c) elle assure une coordination politique et stratégique avec la Loterie Romande. Les compétences de la conférence spécialisée en matière sanitaire visées à la lettre e) sont réservées;

d) elle préavise, à l'attention des gouvernements romands, l'approbation des statuts de la Société de la Loterie de la Suisse Romande ainsi que leurs modifications;

e) elle coordonne les positions des cantons romands en matière de lutte et de prévention contre le jeu des mineurs et le jeu excessif en tenant compte en particulier des recommandations de la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire. Elle délègue à cette dernière l'utilisation de la totalité de la part «prévention» de la redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (art. 66 CJA);

f) elle propose les représentants des cantons romands au comité de la CSJA (art. 7 al. 3 CJA);

g) elle présente, sur proposition des cantons, les candidatures des représentants des cantons romands au sein des organes intercantonaux, notamment au conseil de la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES) (art. 35 al. 2 CJA), au tribunal des jeux d'argent (art. 11, al. 2 CJA) et aux organes de coordination intercantonaux;

h) elle adopte tous les quatre ans, conformément à l'art. 34, al. 3 CJA, la position des cantons romands concernant le vote de la CSJA relatif à la part des bénéfices à distribuer de la Loterie Romande qui est attribuée à la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES);

i) elle définit tous les quatre ans la part des bénéfices à distribuer de la Loterie Romande qui est attribuée à la Fédération suisse des courses de chevaux qui l'utilise dans un but exclusif d'encouragement à l'élevage des chevaux de course et à la tenue de courses hippiques en Suisse romande;

j) elle adresse chaque année à la commission de contrôle interparlementaire un rapport détaillé sur son activité.

Art. 7

[1] La CRJA s'organise elle-même. Elle élit sa Présidente ou son Président et se dote d'un secrétariat. Les frais du secrétariat sont pris en charge par le canton du siège de la Loterie Romande.

b) Sie koordiniert die Politik der Westschweizer Kantone im Bereich der Kleinspiele (Art. 3);

c) Sie sorgt für eine politische und strategische Koordination mit der Loterie Romande. Die unter e) genannten Kompetenzen der für Gesundheitsfragen zuständigen Fachkonferenz bleiben vorbehalten;

d) Sie nimmt zuhanden der Westschweizer Regierungen Stellung zur Genehmigung der Statuten der Société de la Loterie de la Suisse Romande und allfälliger Statutenänderungen;

e) Sie koordiniert die Positionen der Westschweizer Kantone zur Bekämpfung und Prävention des Geldspiels durch Minderjährige sowie des exzessiven Geldspiels und berücksichtigt dabei insbesondere die Empfehlungen der für gesundheitliche Fragen zuständigen Fachkonferenz. Sie überträgt ihr die Verwendung des gesamten Anteils «Prävention» der jährlichen Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (Art. 66 GSK);

f) Sie schlägt die Vertreter der Westschweizer Kantone im Vorstand der FDKG vor (Art. 7 Abs. 3 GSK);

g) Sie legt auf Vorschlag der Kantone die Bewerbungen der Vertreter der Westschweizer Kantone für die interkantonalen Organe vor, insbesondere für den Stiftungsrat der Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) (Art. 35 Abs. 2 GSK), das Geldspielgericht (Art. 11 Abs. 2 GSK) sowie die interkantonalen Koordinationsorgane;

h) Sie verabschiedet gemäss Art. 34 Abs. 3 GSK alle vier Jahre die Position der Westschweizer Kantone zum Beschluss der FDKG über den der Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) zuzuwendenden Teil der Reingewinne der Loterie Romande);

i) Sie legt alle vier Jahre fest, welcher Anteil der Reingewinne der Loterie Romande dem Schweizer Pferderennsport-Verband zugewandt wird, der diesen ausschliesslich dazu verwendet, die Zucht von Rennpferden und die Durchführung von Pferderennen in der Westschweiz zu fördern;

j) Sie legt der interparlamentarischen Kommission jährlich einen detaillierten Bericht über ihre Tätigkeit vor.

Art. 7

[1] Die CRJA organisiert sich selbst. Sie wählt ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und richtet ein Sekretariat ein. Die Kosten des Sekretariats werden vom Kanton getragen, in dem sich der Sitz der Loterie Romande befindet.

[2] Elle se réunit en fonction des besoins, en principe au moins deux fois par an.

[3] Elle ne dispose pas de budget. Chaque canton prend en charge les frais engendrés par l'activité de son représentant.

CHAPITRE 6
Organes de répartition

Art. 8

[1] Dans le respect des organisations cantonales existantes, chaque canton institue au moins deux organes de répartition chargés de statuer sur les demandes de contribution:

a) un organe de répartition pour les contributions destinées au domaine du sport;

b) un organe de répartition pour les contributions destinées aux autres domaines de l'utilité publique, ainsi qu'au sport handicap.

Une partie des contributions, limitée à 30% du bénéfice à répartir, peut être attribuée directement par le Conseil d'Etat ou par un service de l'Etat, dans un cadre conforme à la LJAr, à la législation cantonale et dans le respect de la présente convention, notamment l'art. 17.

[2] Chaque canton détermine la forme qu'il donne à ses organes de répartition et s'assure que la surveillance soit exercée conformément au droit fédéral et cantonal.

[3] Les organes de répartition se dotent d'un règlement interne.

[4] Conformément à l'art. 126 LJAr, les comptes des organes de répartition sont tenus indépendamment des comptes d'Etat des cantons. Ils appliquent une norme comptable reconnue et sont soumis à une révision externe des comptes.

[5] La part du bénéfice dévolue au domaine du sport cantonal, respectivement aux autres domaines, est déterminée dans les statuts de la Société de la Loterie de la Suisse Romande.

Art. 9

Les membres et la présidence des organes de répartition sont désignés par le Conseil d'Etat de chaque canton en fonction de leur connaissance des domaines traités.

[2] Sie tritt bei Bedarf, grundsätzlich jedoch mindestens zweimal jährlich zusammen.

[3] Sie verfügt über kein Budget. Die Kosten der Tätigkeit ihrer Vertreter werden von den jeweiligen Kantonen getragen.

6. KAPITEL
Verteilorgane

Art. 8

[1] Die einzelnen Kantone richten unter Beachtung der bestehenden interkantonalen Organisationen mindestens zwei Verteilorgane ein, die über die Beitragsgesuche Beschluss fassen:

a) ein Verteilorgan über Beiträge für den Sportbereich;

b) ein Verteilorgan über Beiträge für andere gemeinnützige Bereiche und den Behindertensport.

Ein auf 30% des zu verteilenden Gewinns beschränkter Anteil der Beiträge kann in einem dem BGS und der kantonalen Gesetzgebung entsprechenden Rahmen sowie unter Einhaltung dieser Vereinbarung, insbesondere von Art. 17, direkt vom Staatsrat oder einer staatlichen Stelle gewährt werden.

[2] Die einzelnen Kantone legen die Form fest, die sie ihren Verteilorganen geben wollen, und sorgen für eine Aufsicht nach Bundes- und Kantonsrecht.

[3] Die Verteilorgane erlassen ein Geschäftsreglement.

[4] Die Buchführung der Verteilorgane ist gemäss Art. 126 BGS von den Staatsrechnungen der Kantone getrennt. Sie folgt einem anerkannten Rechnungslegungsstandard und wird von einer externen Revisionsstelle geprüft.

[5] Der auf den kantonalen Sport sowie auf die anderen Bereiche entfallende Gewinnanteil wird in den Statuten der Société de la Loterie de la Suisse Romande festgelegt.

Art. 9

Die Mitglieder und das Präsidium der Verteilorgane werden vom Staatsrat der einzelnen Kantone unter Berücksichtigung ihrer Kenntnisse auf den jeweiligen Gebieten bestimmt.

Art. 10

[1] Les membres des organes de répartition sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur mandat. A moins qu'une disposition légale n'en dispose autrement, l'autorité supérieure habilitée à lever le secret de fonction au sens de l'art. 320 ch. 2 du code pénal suisse est le Conseil d'Etat, qui peut déléguer cette compétence à l'un de ses membres.

[2] Les dispositions légales relatives au secret fiscal et à ses exceptions sont réservées.

[3] Les alinéas 1 et 2 s'appliquent également à toute personne participant aux travaux des organes, y compris des personnes auditionnées qui doivent en être informées au préalable.

Art. 11

[1] Les membres des organes de répartition se récusent:

a) s'ils ont un intérêt personnel dans la demande de contribution; ou

b) si leur impartialité peut être mise en cause notamment en raison de rapports familiaux.

[2] La loi cantonale de procédure administrative du canton de l'organe de répartition s'applique pour le surplus.

Art. 12

Les organes de répartition sont chargés de la gestion des fonds alimentés par les bénéfices de la Loterie Romande. Ils veillent à ce que les fonds disposent toujours des liquidités nécessaires aux décaissements prévus pour les frais de fonctionnement et les contributions.

Art. 13

[1] Les modalités et critères d'attribution appliqués par les organes de répartition sont publics.

[2] Chaque organe de répartition publie annuellement un rapport d'activité qui contient au moins les données suivantes:

a) les noms et les montants des bénéficiaires des contributions allouées par le fonds;

Art. 10

[1] Die Mitglieder der Verteilorgane sind hinsichtlich aller Informationen, von denen sie bei der Ausübung Ihres Mandats Kenntnis erlangen, an das Amtsgeheimnis gebunden. Soweit in gesetzlichen Bestimmungen nichts anderes geregelt ist, kann der Staatsrat als vorgesetzte Behörde im Sinne von Art. 320 Ziff. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches das Amtsgeheimnis aufheben. Diese Zuständigkeit kann an ein Mitglied des Staatsrates delegiert werden.

[2] Die gesetzlichen Bestimmungen über das Steuergeheimnis sowie dessen Ausnahmen bleiben vorbehalten.

[3] Die Absätze 1 und 2 beziehen sich auch auf jede an der Arbeit der Organe beteiligte Person einschliesslich befragter Personen, die darüber vorab zu unterrichten sind.

Art. 11

[1] Die Mitglieder der Verteilorgane treten in den Ausstand:

a) wenn das Beitragsgesuch ein persönliches Interesse berührt;

b) wenn ihre Unparteilichkeit insbesondere aufgrund familiärer Beziehungen beeinträchtigt sein könnte.

[2] Darüber hinaus ist das Verwaltungsverfahrensgesetz des Kantons des Verteilorgans anwendbar.

Art. 12

Die Verteilorgane verwalten die aus den Gewinnen der Loterie Romande geäufneten Fonds. Sie achten darauf, dass diese Fonds stets ausreichend liquide sind, um die für Betriebskosten und Beiträge erforderlichen Auszahlungen zu gewährleisten.

Art. 13

[1] Die von den Verteilorganen angewandten Zuwendungsmodalitäten und -kriterien sind öffentlich.

[2] Die einzelnen Verteilorgane veröffentlichen jährlich einen Tätigkeitsbericht, der mindestens die folgenden Angaben enthält:

a) die Namen der Begünstigten und die Höhe der aus dem Fonds gewährten Beiträge;

b) les noms et les montants des bénéficiaires des contributions allouées par le fonds;

c) les états financiers synthétiques du fonds.

[3] Les séances des organes de répartition et leurs délibérations ne sont pas publiques.

CHAPITRE 7
Organes intercantonaux

Art. 14

[1] La Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition (CPOR) et la Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition du sport (CPORS) sont composées de la présidente ou du président de chacun des six organes cantonaux de répartition, ou à défaut d'une autre personne représentant l'organe. Elles s'organisent elles-mêmes.

[2] Elles ont les attributions suivantes:

a) elles s'efforcent d'harmoniser les pratiques des organes cantonaux de répartition par l'adoption de conditions-cadre;

b) elles statuent sur le caractère cantonal, romand ou national des demandes qui leur sont présentées;

c) elles examinent les demandes à caractère romand et national et formulent une proposition d'attribution aux organes de répartition;

d) elles adressent chaque année à la commission de contrôle interparlementaire un rapport détaillé sur leur activité.

Art. 15

[1] Sont considérées comme attributions romandes les contributions allouées à des organisations déployant leur activité d'utilité publique au bénéfice d'au moins quatre cantons romands ou dont le rayonnement intercantonal est reconnu.

[2] A l'exclusion de la part de bénéfice attribuée à la FSES selon art. 6. let. i, sont considérées comme attributions nationales les contributions allouées à des organisations déployant leur activité d'utilité publique dans la majorité des cantons suisses ou dont le rayonnement national est reconnu. La CPOR et la CPORS tiennent compte, pour l'octroi de dons nationaux, des décisions prises par les organes de répartition compétents en Suisse alémanique et au Tessin.

b) die Art der unterstützten Projekte;

c) die zusammenfassenden Jahresrechnungen des Fonds.

[3] Die Sitzungen der Verteilorgane sowie ihre Beratungen sind nicht öffentlich.

7. KAPITEL
Organes intercantonaux

Art. 14

[1] Die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR) und die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS) bestehen aus der Präsidentin oder dem Präsidenten jedes der sechs kantonalen Verteilorgane oder bei deren Fehlen einer anderen Person, die das betreffende Organ vertritt. Die Konferenzen organisieren sich selbst.

[2] Sie haben folgende Aufgaben:

a) Sie streben durch die Verabschiedung von Rahmenbedingungen eine harmonisierte Vorgehensweisen der kantonalen Verteilorgane an;

b) Sie befinden über den kantonalen, Westschweizer oder nationalen Charakter der ihnen vorgelegten Gesuche;

c) Sie prüfen Gesuche aus der Westschweiz oder aus der restlichen Schweiz und reichen den Verteilorganen einen Zuwendungsvorschlag ein;

d) Sie legen der interparlamentarischen Kommission jährlich einen detaillierten Bericht über ihre Tätigkeit vor.

Art. 15

[1] Als Westschweizer Zuwendungen gelten Beiträge an Organisationen, die ihre gemeinnützige Tätigkeit in mindestens vier Westschweizer Kantonen ausüben oder deren interkantonaler Wirkungskreis anerkannt ist.

[2] Als nationale Zuwendungen gelten unter Ausschluss des gemäss Art. 6. lit. i SFS gewährten Gewinnanteils Beiträge an Organisationen, die ihre gemeinnützige Tätigkeit in der Mehrheit der Schweizer Kantonen ausüben oder deren nationaler Wirkungskreis anerkannt ist. Die CPOR und die CPORS berücksichtigen bei der Gewährung nationaler Zuwendungen die von den zuständigen Verteilorganen in der Deutschschweiz und im Tessin gefassten Beschlüsse.

[3] Il ne peut y avoir d'octroi de contributions destinées à des entités établies hors de Suisse.

[4] Les attributions romandes ou nationales requièrent l'accord unanime des six organes de répartition représentés à la CPOR et à la CPORS.

[5] Dans l'examen des demandes et pour établir leurs propositions d'attribution, la CPOR et la CPORS se fondent sur les règles et critères énoncés aux art 16 à 22 ci-dessous.

[6] Pour la CPOR, le total des attributions romandes et nationales ne peut, par exercice comptable, excéder 10% du montant total mis à disposition des organes de répartition (culture et autres domaines) par la Loterie Romande. En fonction du volume et de la pertinence des demandes, ce taux peut être exceptionnellement porté à 12%, sous réserve de l'accord des six organes de répartition.

[7] Pour la CPORS, le total des attributions romandes et nationales ne peut, par exercice comptable, excéder 5% du montant total mis à disposition des organes de répartition (sport) par la Loterie Romande. En fonction du volume et de la pertinence des demandes, ce taux peut être exceptionnellement porté à 7%, sous réserve de l'accord des six organes de répartition.

CHAPITRE 8
Procédure et critères d'attribution des contributions

Art. 16

La part annuelle de bénéfice de la Loterie Romande revenant à chaque canton signataire et à ses organes de répartition est répartie selon les pourcentages suivants:

a) 50% au prorata de la population du canton selon les statistiques les plus récentes de l'Office Fédéral de la Statistique;

b) 50% au prorata du PBJ réalisé sur le territoire de chaque canton.

[3] Die Gewährung von Beiträgen an Einrichtungen mit Sitz ausserhalb der Schweiz ist nicht möglich.

[4] Westschweizer oder nationale Zuwendungen bedürfen der einstimmigen Zustimmung der sechs in der CPOR und der CPORS vertretenen Verteilorgane.

[5] CPOR und CPORS stützen sich bei der Prüfung der Gesuche und bei ihren Zuwendungsvorschlägen auf die im Folgenden in Art. 16 bis 22 genannten Regeln und Kriterien.

[6] Für die CPOR darf die Gesamtsumme der Westschweizer und nationalen Zuwendungen pro Rechnungsjahr 10% des den Verteilorganen (Kultur und andere Bereiche) von der Loterie Romande zur Verfügung gestellten Gesamtbetrages nicht übersteigen. Je nach Umfang und Relevanz der Gesuche kann dieser Anteil mit der Zustimmung der sechs Verteilorgane ausnahmsweise auf 12% angehoben werden.

[7] Für die CPORS darf die Gesamtsumme der Westschweizer und nationalen Zuwendungen pro Rechnungsjahr 5% des den Verteilorganen (Sport) von der Loterie Romande zur Verfügung gestellten Gesamtbetrages nicht übersteigen. Je nach Umfang und Relevanz der Gesuche kann dieser Anteil mit der Zustimmung der sechs Verteilorgane ausnahmsweise auf 7% angehoben werden.

8. KAPITEL
Verfahren und Kriterien für die Gewährung von Beiträgen

Art. 16

Der jährlich auf die einzelnen Unterzeichnerkantone und ihre Verteilorgane entfallende Gewinnanteil der Loterie Romande wird nach folgendem Schlüssel bestimmt:

a) 50% im Verhältnis zur Bevölkerung des Kantons gemäss den neuesten Statistiken des Bundesamtes für Statistik;

b) 50% im Verhältnis zu den auf dem Gebiet des einzelnen Kantons erzielten Bruttospielerträge (BSE).

Art. 17

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

[2] Ne peuvent être considérées d'utilité publique que des activités qui contribuent au bien commun, ne poursuivent pas de but lucratif et ne présentent pas un caractère politique ou confessionnel prépondérant.

[3] Les bénéfices de la Loterie Romande ne peuvent être affectés à compenser durablement un désengagement des pouvoirs publics ou à l'exécution d'obligations légales.

[4] Ils doivent servir prioritairement à des projets profitant au public des cantons romands.

Art. 18

[1] Les bénéficiaires sont en principe des organisations dotées de la personnalité juridique et ne poursuivant pas de but lucratif.

[2] A titre exceptionnel, des contributions peuvent toutefois également être versées à des personnes physiques, notamment dans le domaine sportif, y compris le sport-handicap. De même, des contributions peuvent exceptionnellement être attribuées à des sociétés ou organisations à but lucratif pour des projets spécifiques qui ne poursuivent pas de but lucratif. La décision peut être assortie de charges et de conditions.

Art. 19

[1] Les bénéficiaires ne peuvent utiliser les contributions que pour l'objet de leur requête et aux conditions fixées dans la décision d'attribution. Tout changement d'affectation doit faire l'objet d'une autorisation expresse accordée par l'organe de répartition.

Art. 17

[1] Gemäss Art. 125 Abs. 1 BGS dürfen die Gewinne der Loterie Romande ausschliesslich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden. Dazu gehören soziale Aktionen, Betagte, Gesundheit, Behinderung, Jugend, Erziehung, Bildung und Forschung, Kultur, schützenwerte Kulturgüter, Umwelt und Sport. Die Gewinne können ausserdem für Promotion, Tourismus und Entwicklung sofern die zu unterstützende Tätigkeit einen kulturellen, Bildungs- oder Promotionszweck verfolgen sowie für humanitäre Hilfe und die Förderung der Menschenrechte vorrangig bei in der Schweiz stattfinden Tätigkeiten eingesetzt werden.

[2] Als gemeinnützig sind nur solche Tätigkeiten anzusehen, die zum Gemeinwohl beitragen, nicht gewinnorientiert sind und keinen überwiegend politischen oder konfessionellen Charakter aufweisen.

[3] Die Gewinne der Loterie Romande dürfen nicht dazu verwendet werden, den Rückzug des Gemeinwesens zu ersetzen oder dessen gesetzliche Pflichten zu erfüllen.

[4] Sie müssen in erster Linie für Projekte zugunsten der Öffentlichkeit der Westschweizer Kantone eingesetzt werden.

Art. 18

[1] Die Begünstigten sind grundsätzlich nicht gewinnorientierte Organisationen mit juristischer Persönlichkeit.

[2] Ausnahmsweise können auch natürlichen Personen Beiträge gewährt werden. Dies gilt insbesondere für den Sportbereich einschliesslich Behindertensport. Auch gewinnorientierte Gesellschaften oder Organisationen können ausnahmsweise Beiträge für spezifische nicht gewinnorientierte Projekte erhalten. Der Beschluss kann von Auflagen und Bedingungen abhängig sein.

Art. 19

[1] Die Begünstigten dürfen die Beiträge ausschliesslich für den in ihrem Gesuch genannten Zweck verwenden und müssen sich an die im Zuwendungsbeschluss festgelegten Bedingungen halten. Jegliche geänderte Mittelverwendung muss vom Verteilorgan ausdrücklich genehmigt werden.

[2] Les bénéficiaires doivent fournir spontanément et en temps opportun les pièces justificatives de l'utilisation de la contribution accordée.

[3] Les contributions accordées ne peuvent en principe pas:

a) servir à garantir ou à couvrir un déficit ni à assurer la charge de fonctionnement ordinaire du requérant;

b) être accordées à des organisations qui redistribuent une part prépondérante de l'aide sollicitée à d'autres organisations ou à des particuliers; sont toutefois exceptées les associations faîtières;

c) constituer à elles seules le financement total du projet.

Art. 20

[1] Les requérants adressent leur demande à l'organe de répartition du canton où l'activité se déroulera ou auquel elle profitera en priorité, sous réserve des projets intercantonaux ou nationaux selon l'art. 15 ci-dessus.

[2] La demande comprend une description précise du projet, un budget détaillé et un plan de financement, ainsi que les derniers comptes et bilans révisés de l'organisation demanderesse.

Art. 21

[1] Il n'existe pas de droit à l'octroi d'une contribution.

[2] Les organes de répartition statuent en toute indépendance sur les demandes de contribution qui leur sont adressées.

[3] Les organes cantonaux de répartition décident des contributions et de leur montant en s'appuyant sur les critères suivants:

a) l'impact du projet en termes d'utilité publique, notamment son caractère unique, singulier, novateur ou durable;

b) une appréciation qualitative du projet et de la capacité générale du requérant à assurer sa réalisation;

c) la situation financière de l'organisation demanderesse et son implication ou celle d'autres sources de contributions dans le financement du projet;

[2] Die Begünstigten haben unaufgefordert und rechtzeitig Nachweise über die Verwendung der gewährten Beiträge vorzulegen.

[3] Die gewährten Beiträge dürfen grundsätzlich nicht:

a) zur Sicherung oder Deckung von Finanzierungslücken oder zur Finanzierung der ordentlichen Betriebskosten des Gesuchstellers verwendet werden;

b) Organisationen gewährt werden, die einen überwiegenden Teil der beantragten Mittel an andere Organisationen oder an Einzelpersonen weitergeben. Davon ausgenommen sind Dachverbände;

c) das Projekt vollständig allein finanzieren.

Art. 20

[1] Die Gesuchsteller richten ihre Gesuche an das Verteilorgan desjenigen Kantons, in dem die Tätigkeit stattfinden oder dem sie in erster Linie zugutekommen wird. Davon ausgenommen sind interkantonale oder nationale Projekte gemäss Art. 15.

[2] Das Gesuch beinhaltet eine genaue Beschreibung des Projekts, ein detailliertes Budget, einen Finanzierungsplan sowie die letzten geprüften Jahresrechnungen und Bilanzen der gesuchstellenden Organisation.

Art. 21

[1] Es besteht kein Recht auf Gewährung eines Beitrags.

[2] Die Verteilorgane befinden vollkommen unabhängig über die an sie gerichteten Beitragsgesuche.

[3] Die kantonalen Verteilorgane stützen sich bei ihren Beschlüssen über die Gewährung und die Höhe von Beiträgen auf folgende Kriterien:

a) die Gemeinnützigkeit des Projekts, insbesondere seinen unverwechselbaren, einzigartigen, innovativen oder nachhaltigen Charakter;

b) eine qualitative Beurteilung des Projekts und der allgemeinen Fähigkeit des Gesuchstellers, dessen Umsetzung zu gewährleisten;

c) die finanzielle Lage der gesuchstellenden Organisation und die Beteiligung dieser Organisation oder anderer Beitragsquellen an der Finanzierung des Projekts;

d) l'économicité du projet et la fiabilité des estimations et devis.

[4] Les cantons peuvent prévoir des critères plus détaillés par voie réglementaire.

[5] Les organes de répartition veillent, ce faisant, à assurer autant que possible une égalité de traitement entre les demandes.

[6] Les organes cantonaux de répartition tiennent compte de la qualité des justificatifs fournis par le demandeur pour d'éventuelles contributions obtenues dans le passé.

[7] Les cantons peuvent prévoir que les décisions des organes de répartition sont soumises à approbation du Conseil d'Etat.

[8] Les décisions des organes de répartitions relatives aux contributions sont définitives.

Art. 22

[1] La décision d'octroi d'une contribution peut être révoquée et le remboursement exigé si les conditions de son octroi ne sont plus remplies ou si le bénéficiaire ne respecte pas, d'une quelconque manière, les conditions de la décision ou la réglementation applicable.

[2] Lorsque la décision d'octroi fait l'objet d'une ratification par le Conseil d'Etat selon le droit cantonal, sa révocation doit également être ratifiée par le Conseil d'Etat.

CHAPITRE 9
Incompatibilités

Art. 23

[1] Les membres en activité des gouvernements des cantons signataires ne peuvent pas:

a) être sociétaires de la Loterie Romande et siéger à son assemblée générale;

b) siéger au Conseil d'administration de la Loterie Romande;

c) siéger au sein des organes cantonaux de répartition.

d) die Wirtschaftlichkeit des Projekts und die Verlässlichkeit der Schätzungen und Kostenvoranschläge.

[4] Die Kantone können auf reglementarischem Weg detailliertere Kriterien erlassen.

[5] Die Verteilorgane achten auf eine möglichst rechtsgleiche Behandlung der Gesuche.

[6] Die kantonalen Verteilorgane berücksichtigen die Qualität der Nachweise, die der Gesuchsteller im Rahmen allfälliger bereits in der Vergangenheit gewährter Beiträge zur Verfügung gestellt hat.

[7] Die Kantone können vorsehen, dass die Beschlüsse der Verteilorgane vom Staatsrat genehmigt werden müssen.

[8] Die Beschlüsse der Verteilorgane über Beiträge sind unanfechtbar.

Art. 22

[1] Der Beschluss über die Gewährung eines Beitrags kann widerrufen und die Rückerstattung kann verlangt werden, wenn die Voraussetzungen für die Beitragsgewährung nicht mehr erfüllt sind oder wenn der Begünstigte in irgendeiner Weise die Bedingungen des Beschlusses oder die anwendbaren Vorschriften nicht einhält.

[2] Unterliegt der Beschluss über die Gewährung nach kantonalem Recht einem Genehmigungsvorbehalt durch den Staatsrat, muss auch der Widerruf vom Staatsrat genehmigt werden.

9. KAPITEL
Unvereinbarkeit

Art. 23

[1] Aktive Regierungsmitglieder der Unterzeichnerkantone dürfen:

a) nicht Vereinsmitglieder der Loterie Romande sein und in ihrer Generalversammlung Einsitz nehmen;

b) nicht im Verwaltungsrat der Loterie Romande Einsitz nehmen;

c) nicht in den kantonalen Verteilorgane Einsitz nehmen.

[2] Un membre d'un organe de répartition ne peut pas être simultanément membre du conseil d'administration de la Loterie Romande.

CHAPITRE 10
Règlement des litiges

Art. 24

[1] Les cantons signataires s'efforcent de régler à l'amiable tout différend relatif à l'interprétation, à l'application ou à l'exécution de la présente convention.

[2] S'ils n'y parviennent pas, le litige sera porté devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois.

CHAPITRE 11
Commission de contrôle interparlementaire

Art. 25 Composition

[1] Les cantons signataires instituent une commission de contrôle interparlementaire inspirée du chapitre 4 de la CoParl afin de mettre en œuvre un contrôle interparlementaire des organes intercantonaux institués par la présente convention.

[2] La commission interparlementaire est composée de trois membres par canton signataire, désignés par le parlement de chaque canton selon la procédure qu'il applique à la désignation des membres de ses propres commissions.

[3] Elle élit une présidente ou un président et une vice-présidente ou un vice-président en son sein pour une année. L'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue et au second tour à la majorité relative. Les deux membres choisis doivent appartenir à des délégations de deux cantons différents.

[2] Ein Mitglied eines Verteilorgans darf nicht gleichzeitig Mitglied des Verwaltungsrats der Loterie Romande sein.

10. KAPITEL
Beilegung von Streitigkeiten

Art. 24

[1] Die Unterzeichnerkantone bemühen sich, alle Meinungsverschiedenheiten im Zusammenhang mit der Auslegung, der Anwendung oder der Durchführung dieser Vereinbarung gütlich zu regeln.

[2] Gelingt ihnen dies nicht, wird als Gerichtsstand das «Cour de droit administratif et public» (Verwaltungsgericht) des Waadtländer Kantonsgerichts vereinbart.

11. KAPITEL
Interparlamentarische Kommission

Art. 25 Zusammensetzung

[1] Die Unterzeichnerkantone setzen auf Grundlage von Kapitel 4 ParlVer eine interparlamentarische Kommission ein, um eine interparlamentarische Aufsicht der durch diese Vereinbarung geschaffenen interkantonalen Organe zu gewährleisten.

[2] Jeder Unterzeichnerkanton entsendet drei Mitglieder in die interparlamentarische Kommission, die von den Parlamenten der einzelnen Kantone gemäss den geltenden Verfahren für die Besetzung ihrer eigenen Kommissionen bestimmt werden.

[3] Die interparlamentarische Kommission wählt aus ihrer Mitte für ein Jahr eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten. Die Wahl erfolgt im ersten Wahlgang mit der absoluten Mehrheit, im zweiten Wahlgang mit der relativen Mehrheit der Stimmen. Die beiden gewählten Mitglieder müssen den Delegationen verschiedener Kantone angehören.

Art. 26 Fonctionnement

[1] La commission interparlementaire se réunit aussi souvent que le contrôle interparlementaire coordonné l'exige mais au minimum une fois par an.

[2] Elle prend ses décisions à la majorité des membres présents.

[3] Elle est conduite par la présidente ou le président ou, en cas d'absence, par la vice-présidente ou le vice-président.

[4] Pour le surplus, la commission s'organise librement.

Art. 27 Tâches

[1] La commission interparlementaire est chargée du contrôle interparlementaire coordonné des organes intercantonaux institués par la présente convention, à savoir:

a) la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA);

b) la Conférence des Présidentes et des présidents des Organes de Répartition (CPOR);

c) la Conférence des Présidentes et des présidents des Organes de Répartition du sport (CPORS).

[2] La commission interparlementaire examine le rapport annuel et les comptes spéciaux du tribunal des jeux d'argent visés à l'art. 5, let. f de la Convention sur les jeux d'argent, qui lui est transmis par la CRJA. Elle peut communiquer des observations à la CRJA.

[3] Les tâches de la commission de contrôle interparlementaire portent sur le contrôle d'un point de vue stratégique et général. Une attention particulière est portée aux enjeux suivants:

a) la politique de protection des mineurs et de la population selon l'art. 3, al. 1, let. c;

b) l'accomplissement des tâches de la CRJA définies à l'art. 6, al. 2, let. h à j.

[4] La CRJA est tenue, sur requête écrite de la commission de contrôle interparlementaire, de transmettre à celle-ci toute pièce utile en sa possession et de lui fournir tout renseignement nécessaire en rapport avec la présente convention. Le droit fédéral reste réservé.

[5] La commission de contrôle interparlementaire adresse une fois par année aux parlements des cantons signataires un rapport sur les résultats de son contrôle.

Art. 26 Arbeitsweise

[1] Die interparlamentarische Kommission tritt so oft zusammen, wie die koordinierte interparlamentarische Aufsicht dies erfordert, mindestens jedoch einmal jährlich.

[2] Sie fasst ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder.

[3] Sie wird von der Präsidentin oder vom Präsidenten oder in deren oder dessen Abwesenheit von der Vizepräsidentin oder vom Vizepräsidenten geleitet.

[4] Im Übrigen organisiert sich die Kommission selbst.

Art. 27 Aufgaben

[1] Der interparlamentarischen Kommission obliegt die koordinierte interparlamentarische Aufsicht über die durch diese Vereinbarung geschaffenen interkantonalen Organe, nämlich:

a) der Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA);

b) der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR);

c) der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS).

[2] Die interparlamentarische Kommission prüft den Jahresbericht und die Sonderrechnung des Geldspielgerichts nach Art. 5 lit. f des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats, die ihr von der CRJA übermittelt werden. Sie kann der CRJA ihre Feststellungen mitteilen.

[3] Die Aufgaben der interparlamentarischen Kommission beinhalten die strategische und die allgemeine Aufsicht. Den folgenden Herausforderungen ist besondere Beachtung zu schenken:

a) Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. c;

b) Erfüllung der Aufgaben der CRJA gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. h bis j.

[4] Die CRJA ist verpflichtet, der interparlamentarischen Kommission auf schriftliche Anforderung hin alle ihr vorliegenden sachdienlichen Unterlagen zu übermitteln und ihr alle erforderlichen Auskünfte im Zusammenhang mit dieser Vereinbarung zu erteilen. Die Anwendung von Bundesrecht bleibt vorbehalten.

[5] Die interparlamentarische Kommission legt den Parlamenten der Unterzeichnerkantone einmal jährlich einen Bericht über die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit vor.

CHAPITRE 12
Dispositions finales et transitoires

Art. 28

[1] La présente convention est conclue pour une durée indéterminée.

[2] La CRJA procédera à une évaluation de l'application de la convention dans les cinq ans dès son entrée en vigueur. Sur la base de son évaluation, elle proposera les adaptations de la convention qui paraissent nécessaires.

[3] Chaque canton peut dénoncer la présente convention pour la fin d'une année, mais au plus tôt à la fin de la dixième année suivant son entrée en vigueur, sur préavis reçu par les autres cantons au moins deux ans avant le terme. La convention reste en vigueur pour les autres cantons signataires.

Art. 29

La présente convention abroge et remplace les Conventions relatives à la Loterie Romande (numérotées 1 à 9) et leurs avenants.

Art. 30

La présente convention entre en vigueur le 1er janvier 2021 pour autant qu'au moins deux cantons l'aient adoptée.

Art. 31

[1] Les cantons signataires adaptent leur législation de manière à ce qu'elle réponde aux exigences de la présente convention au plus tard le 1er juin 2021.

[2] Les décisions prises par les organes cantonaux de répartition après l'entrée en vigueur de cette convention mais avant l'adaptation de la législation cantonale sont régies par l'ancien droit.

Ainsi conclue à Berne, le 29 novembre 2019.

12. KAPITEL
Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 28

[1] Diese Vereinbarung ist unbefristet.

[2] Die CRJA beurteilt die Anwendung der Vereinbarung innert fünf Jahren seit ihrem Inkrafttreten. Gestützt auf diese Beurteilung schlägt sie aus ihrer Sicht erforderliche Anpassungen vor.

[3] Jeder Kanton kann diese Vereinbarung auf Ende Jahr kündigen, frühestens jedoch auf Ende des zehnten Jahres seit ihrem Inkrafttreten. Die Kündigung muss bei den anderen Kantonen mindestens zwei Jahre im Voraus eingehen. Für die verbleibenden Unterzeichnerkantone bleibt die Vereinbarung in Kraft.

Art. 29

Mit dieser Vereinbarung werden die Vereinbarungen über die Loterie Romande (von 1 bis 9 nummeriert) und ihre Nachträge aufgehoben und ersetzt.

Art. 30

Diese Vereinbarung tritt am 1. Januar 2021 in Kraft, sofern sie von mindestens zwei Kantonen verabschiedet wird.

Art. 31

[1] Die Unterzeichnerkantone passen ihre Gesetzgebung bis spätestens zum 1. Juni 2021 an die Anforderungen dieser Vereinbarung an.

[2] Die von den kantonalen Verteilorganen nach Inkrafttreten dieser Vereinbarung, jedoch vor der Anpassung der kantonalen Gesetzgebung gefassten Beschlüsse unterliegen dem alten Recht.

So vereinbart in Bern am 29. November 2019.

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

Sommaire

I. INTRODUCTION 3
1. Contexte 3
2. Mandat et procédure 3
3. Harmonisation avec les concordats régionaux 4
4. Loi fédérale sur les jeux d'argent 4
5. Contenu du rapport explicatif 5

II. FORME DU CONCORDAT SUR LES JEUX D'ARGENT: LOI AU SENS FORMEL 6

III. VUE D'ENSEMBLE DES NOUVEAUTES ESSENTIELLES 7

IV. RESULTATS DES PROCEDURES DE CONSULTATION 9

V. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS 12

Chapitre 1: Dispositions générales 12

Chapitre 2: Institution intercantonale en charge des jeux d'argent 12
Section 1: Tâches et organisation 12
Section 2: Finances 16

Chapitre 3: Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA) 17
Section 1: Tâches et organisation 17
Section 2: Finances et droit de procédure applicable 21

Chapitre 4: Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES) 22

Chapitre 5: Dispositions communes 25

Chapitre 6: Octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure 29

Chapitre 7: Redevances, taxes et émoluments 30
Section 1: Dispositions générales 31
Section 2: Emoluments pour les actes individuels de la GESPA 32
Section 3: Emoluments du tribunal des jeux d'argent 32
Section 4: Taxe de surveillance 32
Section 5: Redevances pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs 32

Chapitre 8: Dispositions finales 34

VI. CONSEQUENCES DE LA REVISION POUR LES CANTONS 36
1. Conséquences pour les cantons de la nouvelle réglementation au niveau fédéral 36
2. Conséquences pour les cantons de la révision des dispositions intercantonales 37

I. Introduction

1. Contexte

Le 11 mars 2012, le peuple et les cantons ont accepté le contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun » (cf. article 106 de la Constitution fédérale). Le 21 octobre 2015, le Conseil fédéral a adopté le message[1] et le projet[2] à l'intention des Chambres fédérales, qui ont adopté la loi sur les jeux d'argent (LJAr) le 29 septembre 2017[3]. Le référendum lancé contre la loi a abouti. La loi a été adoptée le 10 juin 2018 dans les urnes avec 72,9% des voix favorables[4]. Les recours déposés contre la votation ont été rejetés par le Tribunal fédéral dans la mesure où ils étaient recevables. Le 7 novembre 2018, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur les jeux d'argent. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2019.

La LJAr regroupe les deux lois fédérales antérieurement en vigueur dans le domaine des jeux d'argent (la loi sur les loteries[5] et la loi sur les maisons de jeu[6]) et crée une nouvelle réglementation fédérale étendue pour tous les jeux d'argent exploités en Suisse. Elle vise à protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent et à garantir que les bénéfices des jeux d'argent soient affectés à des buts d'utilité publique et à l'AVS/AI.

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

2. Mandat et procédure

Lors de sa séance du 7 avril 2014, le comité de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM) avait chargé la secrétaire générale de la CDCM de constituer un groupe de travail en vue de la révision totale de la convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP).

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

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

---

1 Cf. Message du 21 octobre 2015 concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent, FF 2015 7627 ss.
2 Cf. FF 2015 7769 ss.
3 Cf. FF 2017 7245 ss.
4 FF 2018 773.
5 Loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (LLP; RS 935.51).
6 Loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ; RS 935.52).

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

3. Harmonisation avec les concordats régionaux

Les conventions régionales actuellement en vigueur (l'IKV[7] et la C-LoRo[8]) sont également en cours de révision. Les processus de révision sont du ressort des cantons compétents. La consultation relative à ces projets s'est déroulée en même temps que la seconde consultation sur le CJA.

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

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

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

4. Loi fédérale sur les jeux d'argent

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

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

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

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

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

9 FF 2015 7627 ss.

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

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

5. Contenu du rapport explicatif

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

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

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

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

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

Il confie des tâches publiques à des institutions communes, renferme des dispositions importantes en matière d'organisation qui peuvent toucher la situation juridique de particuliers et contient les bases légales pour la perception de redevances, taxes et émoluments. Il est donc nécessaire, pour qu'il satisfasse au principe de la légalité, qu'il soit édicté sous la forme d'une loi au sens formel[11], ce qui implique qu'il soit adopté dans une procédure législative par chacun des législateurs cantonaux[12]. Il faut en particulier en tenir compte dans les phases de consultation, d'approbation et de déclaration d'adhésion. Suivant le droit cantonal, il peut être approprié que le gouvernement cantonal informe de façon précoce au sein de son canton de la révision totale envisagée de la CILP.

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

---

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

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

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

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

III. Vue d'ensemble des nouveautés essentielles

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

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

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

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

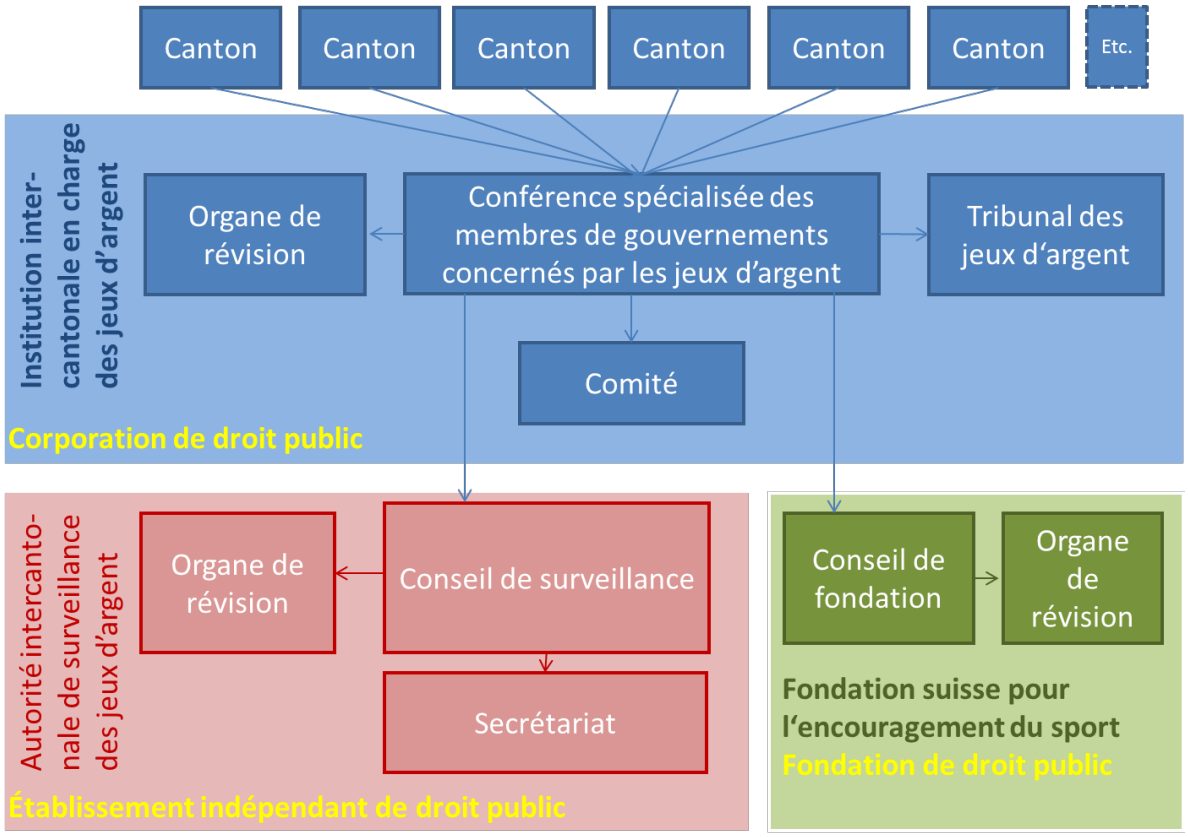
- Pour l'institution commune: « institution intercantonale en charge des jeux d'argent » (avec les organes : conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent, comité, tribunal des jeux d'argent et organe de révision). Pour des raisons de lisibilité, l'abréviation «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

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

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

Vue d'ensemble des nouvelles structures

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



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

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

Optimisation des bases légales (principe de la légalité)

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

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

Questions qui ne sont plus réglées dans le concordat

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

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

IV. Résultats des procédures de consultation

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

Première consultation

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

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

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

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

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

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

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

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

Deuxième consultation

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

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

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

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

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

V. Commentaires des dispositions

Chapitre 1: Dispositions générales (art. 1 CJA)

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

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

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

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

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

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

a) En général

Tâches (art. 2 CJA)

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

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

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

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

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

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

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

b) CSJA

Composition (art. 4 CJA)

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

Compétences (art. 5 CJA)

La CSJA dispose de nombreuses compétences:

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

ou représentants des autorités cantonales d'exécution et de la GESPA au sein de l'organe de coordination[14] prévu aux art. 113 ss LJAr (art. 5 let. b CJA) et désigne le ou les membre(s) des cantons au sein de la commission fédérale des maisons de jeu conformément aux art. 94 ss LJAr (art. 5 let. c CJA).

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

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

Procédure de décision (art. 6 CJA)

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

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

c) Comité (art. 7 à 9 CJA)

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

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

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

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

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

d) Tribunal des jeux d'argent

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

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

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

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

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

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

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

Compétences (art. 12 CJA)

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

Indépendance (art. 13 CJA)

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

Organisation et rapports (art. 14 CJA)

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

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

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

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

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

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

SECTION 1: TACHES ET ORGANISATION (ART. 19 A 26 CJA)

a) En général

Tâches et pouvoirs (art. 19 CJA)

La LJAr attribue diverses tâches et divers pouvoirs à l'autorité intercantonale. L'art. 19 al. 1 CJA précise que la GESPA est l'autorité intercantonale au sens de la LJAr et lui attribue formellement les tâches et les pouvoirs y relatifs.

L'art. 19 al. 2 CJA ajoute que la GESPA est le centre de compétence des cantons dans le domaine des jeux d'argent. En outre, il donne à la CSJA la compétence de déléguer d'autres tâches de moindre importance à la GESPA.

Les possibilités de pilotage de l'exécution des tâches dont dispose l'institution intercantonale sont réglées de manière différente pour les deux domaines de tâches (al. 1 et al. 2). L'institution intercantonale doit respecter l'indépendance de la GESPA imposée par le droit fédéral (art. 106 al. 1 LJAr; cette règle est transposée dans le CJA, à l'art. 25 al. 1). Elle ne peut donc convenir avec la GESPA que des principes généraux pour l'exécution des tâches prescrites par le droit fédéral. Il est ainsi exclu qu'elle exerce une influence sur des affaires concrètes de la GESPA. Pour l'exécution des autres tâches (centre de compétence), l'institution intercantonale et l'autorité de surveillance des jeux d'argent conviennent de normes générales en matière de qualité et de quantité dans un mandat de prestations. Par souci de clarté, l'al. 3 de l'art. 19 CJA précise que la GESPA peut édicter des dispositions d'exécution pour l'exécution de ses tâches.

La GESPA étant dotée, en sa qualité de personne morale, de ses propres organes de formation de la volonté, il apparaît opportun de formuler dans le CJA des prescriptions minimales au sujet de l'orientation possible. Ainsi, la GESPA ne peut, selon l'art. 19 al. 4 CJA, fournir des prestations sur mandat de tiers que si celles-ci sont en lien étroit avec les tâches qui lui sont confiées et que si elle perçoit en échange une rémunération couvrant les frais. Cette disposition n'est pas applicable aux prestations de la GESPA qui font partie du catalogue des tâches que lui attribue le concordat (octroi de l'assistance administrative par exemple). Elle vise par exemple l'organisation de formations continues, la rédaction d'expertises ou la tenue de conférences, à moins que ces activités ne s'inscrivent dans le cadre de l'accomplissement ordinaire des tâches.

L'art. 19 al. 5 CJA précise que la GESPA ne peut pas agir de manière commerciale sur le marché (c'est-à-dire en concurrence avec d'autres offreurs privés). Elle ne peut pas non plus, dans le cadre de prestations commerciales, acquérir des participations dans d'autres entreprises ni conclure des coopérations avec des tiers (art. 18 al. 6 CJA). En d'autres termes, il ne faut pas empêcher la GESPA de collaborer avec d'autres actrices ou acteurs dans l'exécution de ses tâches (par exemple avec la CFMJ ou avec des autorités de régulation étrangères). Il ne faut pas non plus que soit empêchée la participation à des programmes de recherche, dans la mesure où ils sont en lien étroit avec les tâches de la GESPA et que cette participation a été convenue dans le cadre des principes généraux sur l'exécution des tâches définis à l'art. 19 al. 1 CJA ou prévue dans le mandat de prestations évoqué à l'art. 19 al. 2 CJA.

Forme juridique, siège et organes (art. 20 CJA)

La LJAr prévoit que l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution exerce ses activités en toute indépendance. Elle dispose de droits de partie étendus (cf. art. 108 al. 1 al. 1 let. i et j et art. 135 al. 2 LJAr; cf. également art. 25b al. 3 de la loi sur l'encouragement du sport). Le CJA (cf. art. 20 al. 1) confère à la GESPA la forme juridique d'un établissement (intercantonal) de droit public doté de la personnalité morale, donc celle d'une unité administrative indépendante sur le plan de l'organisation chargée de l'exécution durable d'une tâche publique et dotée de sa propre personnalité morale et d'autonomie. A ce titre, elle est sujet de droits et d'obligations et, dans les relations juridiques avec des tiers, elle agit en son nom en tant que détentrice de la puissance publique, de partenaire contractuelle et de partie à un procès. Elle peut aussi disposer de sa propre fortune et, partant, être sujet de responsabilité (sur la nature juridique de l'établissement de droit public, cf. aussi Allgemeines Verwaltungsrecht, TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, 4e édition, 2014, p. 56 ss.). La forme juridique de l'établissement indépendant convient pour l'exercice des tâches de la GESPA: elle lui confère une plus forte visibilité qu'actuellement; la jouissance des droits civils et la capacité d'être partie augmentent la sécurité juridique lors de la conclusion de contrats de droit privé et sa séparation juridique d'avec l'institution intercantonale reflète au mieux, sur le plan de l'organisation, l'indépendance exigée par le droit fédéral. Berne, du fait de sa situation centrale, a fait ses preuves et le CJA y fixe le siège de la GESPA (cf. art. 20 al. 1 CJA).

Indépendance (art. 21 CJA)

L'art. 21 CJA concrétise l'indépendance exigée par le droit fédéral (art. 106 LJAr). On peut distinguer quatre dimensions de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation: l'indépendance fonctionnelle, l'indépendance institutionnelle, l'indépendance personnelle et l'indépendance financière (cf., par exemple, FELIX STREBEL in: LeGes 2015/3, Kompensation von gesetzgeberischen Lücken bei der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden, p. 590 s). En ce qui concerne l'indépendance fonctionnelle, l'autonomie de la GESPA est expressément garantie (cf. art. 21 al. 1 CJA). L'institution intercantonale ne peut pas lui donner d'instructions. L'indépendance de la GESPA est également forte du point de vue institutionnel, l'institution intercantonale ne disposant que de pouvoirs de haute surveillance typiques (le droit d'élire le conseil de surveillance et celui d'approuver les bases juridiques de l'organisation [règlement d'organisation de l'établissement, règlement sur les indemnités, règlement sur les émoluments, approbation du rapport d'activité quadriennal]). Sur le plan financier, la fixation du montant de la contribution à verser à la GESPA (art. 5 let. e, v CJA) permet sans doute de piloter dans une mesure raisonnable cette autorité. Pour le reste, celle-ci est financée par des taxes (émoluments pour des actes individuels et taxe de surveillance) dont elle fixe le montant dans le cadre des prescriptions du CJA (cf. chapitre 7, Redevances, taxes et émoluments). L'indépendance personnelle est garantie par les dispositions relatives aux incompatibilités, à la déclaration des liens d'intérêts et à la récusation applicables à toutes les organisations instituées par le concordat (art. 39 à 41 CJA). En outre, la GESPA est tenue d'édicter, dans son règlement d'organisation, des dispositions garantissant l'indépendance de ses collaboratrices et collaborateurs (cf. art. 42 CJA).

Il n'est guère possible de délimiter d'une façon absolument claire dans le CJA ce qui relève de la politique (du ressort de la CSJA) de ce qui relève de l'exercice des fonctions de surveillance (du ressort de la GESPA). Il faut qu'une pratique se constitue. La CSJA devra se fonder sur les normes de droit fédéral relatives à l'indépendance de l'autorité intercantonale.

L'art. 21 al. 2 CJA institutionnalise les entretiens annuels entre la présidente ou le président de la CSJA (compétente pour la politique) et celle ou celui de la GESPA (indépendante dans l'exercice des tâches réglées par le droit fédéral).

b) Conseil de surveillance

Composition, période de fonction, durée maximale des mandats (art. 23 CJA)

Le conseil de surveillance (art. 20 al. 2 let. a CJA) est l'organe de direction de la GESPA. Le terme de « conseil » est usuel dans le contexte d'un établissement. On a renoncé à dessein à utiliser le terme de « commission », celui-ci étant en général employé pour des organisations ayant un caractère associatif. L'organe de révision est explicitement mentionné comme un organe (art. 20 al. 2 let. b et c CJA).

L'actuelle commission des loteries et paris compte cinq membres experts en la matière. Le CJA, à son art. 23 al. 1, crée la base légale permettant de porter le nombre des membres à sept. Cette solution s'inspire de l'art. 94 al. 1 LJAr (qui porte sur la composition de la CFMJ) et offre plus de souplesse pour les cantons: l'institution intercantonale pourra, par exemple, élire au conseil de surveillance des membres supplémentaires disposant de connaissances particulières dans le cas où un thème spécifique de la régulation prend une importance particulière. La période de fonction de quatre ans, assortie de possibilités de réélections, a fait ses preuves et a été reprise dans le CJA. Les membres sont rééligibles deux fois. La limitation à douze ans de la durée maximale des mandats a été introduite pour des motifs de gouvernance d'entreprise et elle n'est pas inusuelle pour les membres élus des autorités de surveillance (cf., par exemple, l'art. 9 al. 2 de la loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers [loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA, RS 956.1]).

Selon l'art. 106 al. 3 LJAr, les cantons sont tenus de s'assurer que l'autorité intercantonale dispose de connaissances particulières dans le domaine de la prévention des addictions. L'art. 23 al. 1 CJA concrétise cette disposition et impose qu'au moins un membre du conseil de surveillance dispose de connaissances dans ce domaine.

Compétences (art. 24 CJA)

L'art. 24 CJA délègue au conseil de surveillance les compétences normatives en matière d'organisation de la GESPA. Cependant, le règlement d'organisation, le règlement sur les émoluments et le règlement sur les indemnités des membres du conseil de surveillance doivent être approuvés par la CSJA (al. 1 let. a, i à iii). Le conseil de surveillance a en outre la compétence d'émettre des recommandations à l'attention des cantons (al. 1 let. b). En sa qualité d'organe de direction, il adopte (sous sa propre responsabilité) le budget, le rapport annuel et les comptes annuels de la GESPA. Une approbation de la CSJA n'apparaît pas nécessaire, la GESPA étant pilotée (dans la mesure admissible) par le biais d'un mandat de prestations quadriennal, la fixation de la contribution annuelle, ainsi que l'obligation de rendre compte au moyen d'un rapport d'activité (également quadriennal).

Le conseil de surveillance dispose également de la compétence générale: il exerce toutes les compétences qui sont nécessaires pour accomplir les tâches de la GESPA et qui ne sont pas attribuées à un autre organe (art. 29 al. 2 CJA). L'art. 24 al. 3 CJA précise que le conseil de surveillance délivre en particulier les autorisations d'exploitant et de jeu et qu'il prélève les taxes et émoluments y relatifs. Il peut, dans le règlement d'organisation, déléguer ces compétences (ainsi que d'autres) au secrétariat (cf. art. 24 al. 4 CJA).

La possibilité, déjà prévue par la CILP en vigueur, de déléguer l'exercice de certaines tâches de surveillance aux cantons a fait ses preuves. Comme les exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure continueront à effectuer en différents lieux des actes d'exploitation nécessitant une surveillance, le CJA prévoit que le conseil de surveillance peut déléguer l'exercice de tâches de surveillance à des cantons ou à des communes, d'un commun accord et contre une rémunération couvrant les coûts (cf. art. 24 al. 5 CJA). On peut penser par exemple à la délégation de la surveillance de tirages de loteries de grande envergure ou de certains contrôles dans le cadre de la surveillance des appareils automatiques de jeux d'adresse. La délégation peut être convenue par exemple sous la forme d'un contrat de droit administratif.

c) Secrétariat (art. 25 CJA)

La LJAr, respectant l'autonomie des cantons en matière d'organisation, ne donne aucun détail sur l'organisation de l'autorité intercantonale et de son secrétariat, ce qu'elle fait en revanche pour la CFMJ (cf. art. 104 LJAr). Le CJA reprend dans une large mesure la répartition des tâches entre la commission et le secrétariat que la LJAr prévoit pour la CFMJ.

Le secrétariat est placé sous la conduite d'une directrice ou d'un directeur et exerce la surveillance directe du secteur des jeux de grande envergure (art. 25 al. 1 et 2 CJA). Cette activité concerne en particulier la surveillance des acteurs du marché qui disposent d'une autorisation mais aussi les acteurs du marché agissant sans autorisation dans la zone grise juridique et, éventuellement, de façon illégale (cf. également art. 108 al. 1 let. b LJAr en relation avec art. 1 al. 2 et 3 LJAr). Le conseil de surveillance peut s'attribuer cette compétence pour les cas de grande portée. Le règlement d'organisation de la GESPA devra clairement définir ce qu'est un cas de grande portée.

La LJAr soumet l'exploitation de jeux de petite envergure à une autorisation de l'autorité cantonale de surveillance et d'exécution compétente et prévoit que celle-ci transmet ses décisions d'autorisation à l'autorité intercantonale (cf. art. 32 LJAr).[15] L'autorité intercantonale a en outre, en vertu de l'art. 108 al. 1 let. j LJAr, le pouvoir de recourir auprès du Tribunal fédéral contre les décisions de dernière instance rendues par les autorités judiciaires cantonales ou intercantonales en application de LJAr et de sa législation d'exécution. L'art. 25 al. 6 et 7 CJA concrétise ces règles de droit fédéral. Cette disposition prévoit que la GESPA examine la compatibilité avec le droit fédéral des décisions d'autorisation que les autorités cantonales d'exécution lui transmettent. Elle recourt contre les décisions qui, après examen, n'apparaissent pas conformes au droit fédéral. Avant de recourir, la GESPA cherchera le dialogue avec l'autorité cantonale d'exécution concernée afin de décharger les tribunaux dans la mesure du possible.

Les conditions d'engagement du personnel de la Comlot s'appuient déjà maintenant sur le droit fédéral. A l'avenir, le personnel sera engagé expressément sur la base du droit public et les dispositions de la Confédération s'appliqueront. Le droit du personnel de la Confédération est toutefois conçu pour une grande organisation. Il faut éviter un gonflement des structures. Le règlement peut déroger à ce droit si les besoins particuliers (organisation petite et légère) et les tâches à accomplir le justifient. Cela permet notamment d'écarter complètement l'application de l'ensemble des ordonnances fédérales et d'édicter en lieu et place des dispositions adaptées aux particularités de l'organisation.

d) Organe de révision (art. 26 CJA)

L'art. 26 CJA laisse à l'organe de désignation (le conseil de surveillance) le choix d'élire organe de révision un organe de révision privé reconnu ou un organe cantonal de vérification des comptes. Par « organe cantonal de vérification des comptes », il faut comprendre tant les organes de vérification des comptes internes à l'administration (mis en place par le gouvernement) que ceux externes à l'administration (mis en place par le parlement). L'organe de révision procède à un contrôle ordinaire au sens de l'art. 728a CO et rapporte au conseil de surveillance (art. 26 al. 2 CJA).

[15] Cette disposition ne s'applique pas aux petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, lorsque l'émission et le tirage des billets et la distribution des lots sont en corrélation directe avec la réunion récréative et que la somme maximale des mises est peu élevée (cf. art. 41 al. 2 LJAr). Ces jeux sont connus sous les noms de « tombolas » ou de « lotos ».

SECTION 2: FINANCES ET DROIT DE PROCEDURE APPLICABLE (ART. 27 A 31 CJA)

Réserves (art. 27 CJA)

Pour que l'indépendance financière de la GESPA soit également garantie, il est nécessaire de la doter d'une réserve (art. 27 CJA). La réserve est fournie par l'institution intercantonale, qui se procure les fonds nécessaires en percevant auprès des exploitantes ou exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure une redevance unique à titre de contre-prestation partielle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (cf. art. 64 CJA). La réserve s'élève à CHF 3 mios. La constitution d'une réserve de cet ordre est usuelle pour un établissement de droit public.[16] L'art. 27 al. 2 CJA garantit que l'établissement disposera en tout temps d'une marge de manœuvre financière lui permettant de compenser les fluctuations au cours des années. Si la réserve passe sous le seuil de 50%, il faudra augmenter les émoluments et la taxe de surveillance (et/ou l'institution intercantonale versera des contributions plus élevées). Le plafond (150%) garantit que les émoluments et la taxe de surveillance ne soient pas fixés trop haut au cours des années.

Financement et présentation des comptes (art. 28 et 29 CJA)

La GESPA finance ses charges par des taxes et des émoluments (à ce sujet, cf. chapitre 7). Etant donné que des taxes ne peuvent être perçues que s'il existe un lien d'imputation étroit entre la taxe et l'assujetti et que cette condition n'est pas remplie pour l'ensemble des charges, l'institution intercantonale verse des contributions pour les charges qui ne sont pas financées par des taxes (art. 28 CJA).

Pour la présentation des comptes de la GESPA, les dispositions du code des obligations sur la comptabilité commerciale et la présentation des comptes s'appliquent par analogie (cf. art. 29 al. 2 CJA). En outre, la structure des comptes doit garantir la possibilité de calculer correctement les redevances, taxes et émoluments prévus au chapitre 7. L'organe de révision dispose ainsi d'une échelle d'évaluation appropriée pour l'exécution de ses contrôles.

Répartition d'un excédent de charges ou de produits en cas de dissolution de la GESPA (art. 30 CJA)

Tous les cantons étant responsables en commun de la GESPA, il apparaît évident, en cas de dissolution de l'établissement, de répartir un excédent de charges ou de produits entre eux, au prorata de leur population résidente. Comme les produits sont engendrés quasi exclusivement par les redevances, taxes et émoluments payés par les exploitantes et exploitants de jeux de grande envergure, qui peuvent les déduire à titre de frais découlant de l'activité commerciale (cf. art. 125 al. 2 LJAr), l'affectation imposée par le droit fédéral doit s'appliquer si les fonds ne sont pas utilisés, comme prévu, pour le financement de la surveillance du secteur des jeux de grande envergure (cf. art. 30 al. 2 CJA).

Droit de procédure (art. 31 CJA)

Selon l'art. 48 CJA, le droit fédéral s'applique par analogie dans la mesure où le CJA ou les règlements édictés en vertu de celui-ci ne contiennent pas de dispositions particulières. En vue d'éviter tout doute au sujet du droit de procédure applicable pour la GESPA, il est ici expressément mentionné que la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA) s'applique par analogie. La PA s'applique également par analogie aux éventuelles sanctions administratives (cf. art. 109 LJAr).

---

[16] La FINMA constitue dans un délai raisonnable des réserves d'un montant équivalent à un budget annuel pour l'exercice de son activité de surveillance (cf. art. 16 LFINMA [RS 956.1] et, aussi, art. 37 Oém-FINMA [RS 956.122]). L'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) constitue les réserves qui sont nécessaires à l'exercice de son activité de surveillance; leur montant ne peut pas dépasser un budget annuel (cf. art. 35 LSR [RS 221.302] et art. 30a let. k LSR). L'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) peut, selon l'art. 14 LIFSN (RS 732.2), constituer des réserves. Les réserves constituées pour couvrir les risques de pertes se montent au minimum à un tiers du budget annuel. Si les réserves dépassent le montant d'un budget annuel, les émoluments et les taxes de surveillance doivent être baissés.

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

L'art. 126 al. 2 LJAr prévoit que les exploitantes ou exploitants remettent les bénéfices nets aux cantons dans lesquels les loteries et les paris sportifs de grande envergure se sont déroulés. Les cantons peuvent cependant affecter une part des bénéfices nets à des buts d'utilité publique intercantonaux et nationaux (art. 127 al. 5 LJAr). Déjà sous l'empire de la CILP, des montants importants sont affectés à l'encouragement du sport national. C'est la Société du Sport-Toto (SST, juridiquement une association) qui distribue les fonds aux fédérations sportives nationales. Les membres de l'association sont d'une part les cantons et, d'autre part, des tiers. Il faudrait, pour répondre aux exigences du droit fédéral en matière d'indépendance et de transparence, que la LJAr a accrues, réviser les statuts de la SST.

Comme le droit fédéral prévoit expressément que les bénéfices nets doivent être remis aux cantons, ceux-ci peuvent aussi décider de leur affectation. Avec la CSJA, les cantons disposent d'un organe qui représente leurs intérêts communs. Il paraît aller de soi que, à l'avenir, la CSJA assumera des tâches de pilotage pour l'affectation des fonds à des buts nationaux (et que, par conséquent, l'organisation qui succédera à la SST n'aura pas besoin d'un organe législatif). Le CJA prévoit donc d'instituer, dans la perspective de la future répartition des fonds destinés à l'encouragement du sport national, une fondation de droit public, intégrée dans les structures intercantonales.

Il appartient aux organes compétents selon les statuts de la SST de décider de dissoudre la SST et, éventuellement, de transférer à la FSES le produit de la liquidation revenant aux cantons. Le CJA ne peut régler unilatéralement cette question. En revanche, le CJA prévoit que ce n'est pas la SST, mais la FSES qui distribuera les *futurs* bénéfices nets destinés à l'encouragement du sport national. Ce modèle est appuyé par la SST, qui s'attend à ce que les cantons mettent à l'avenir à disposition des fonds du même ordre que jusqu'à maintenant. La part destinée à l'encouragement du sport national sera fixée pour la première fois en 2022 sur la base des nouvelles dispositions; les moyens seront mis à disposition de la FSES dès 2023 (cf. art. 73 al. 9 CJA).

Constitution et but (art. 32 CJA)

Afin d'assurer une certaine indépendance de l'instance de répartition des fonds vis-à-vis de la politique, il est nécessaire que les fonds soient distribués par une fondation de droit public juridiquement indépendante, dénommée « Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES) » (art. 32 al. 2 CJA). En sa qualité de fondation de droit public, la FSES n'est pas soumise à la surveillance des fondations de la Confédération. La surveillance sera exercée par la CSJA.

La fondation a pour but d'utiliser une part des bénéfices nets des jeux de grande envergure en faveur de l'encouragement du sport national. Elle répartit les fonds selon les prescriptions du droit supérieur (art. 125 ss LJAr) et du concordat, les dispositions du règlement de la fondation, à édicter sous forme d'ordonnance, et de la décision de la CSJA sur les priorités relatives à l'utilisation des fonds. Elle contrôle la bonne utilisation des contributions par les bénéficiaires (art. 32 al. 4 CJA). A cette fin, le règlement de la fondation, qui contiendra aussi des règles sur l'affectation des fonds, devra prévoir des droits de contrôle, qui devront également figurer dans les conventions de prestations à conclure avec les bénéficiaires.

La fondation accomplit les tâches définies à l'art. 32 al. 3 et 4 CJA. Le règlement de fondation, qui doit être arrêté par la CSJA sur proposition de la FSES, peut prévoir d'autres tâches (art. 32 al. 5 CJA). La fondation étant une instance de répartition, elle ne peut accomplir que des tâches qui ne remettent pas en cause l'indépendance exigée par le droit fédéral et par l'art. 35 al. 6 CJA.

Fortune de la fondation (art. 33 CJA)

La CSJA fixe, pour une période de quatre ans, le montant prélevé sur les bénéfices nets alloué annuellement à la fondation pour l'encouragement du sport national. Le montant est fixé selon la procédure prévue à l'art. 34 CJA. Ce rythme quadriennal correspond à la détermination,

également quadriennale, des priorités pour l'utilisation des fonds par la CSJA (art. 5 let. e, vii CJA) et à la remise du rapport d'activité (art. 36 al. 2 CJA).

De même qu'il appartient aux organes compétents en vertu des statuts de la SST de décider d'une éventuelle dissolution de la SST (cf. plus haut l'introduction au chap. 4), ce sont ces mêmes organes qui décident cas échéant de l'utilisation du patrimoine de la SST (environ CHF 25 mios).

La fortune de la fondation constituée par des prélèvements sur les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure ne peut être utilisée, compte tenu des dispositions légales des art. 125 ss LJAr (utilité publique), que pour l'encouragement du sport national (à l'exclusion du sport professionnel), en particulier pour la relève dans le sport de compétition, pour la formation et le perfectionnement, pour l'information ainsi que pour l'administration de la fondation (art. 33 al. 2 CJA). Le respect de l'exigence de l'utilité publique impose une interprétation restrictive de la notion d'information. Il ne serait par exemple pas admissible de mettre en œuvre, au titre de l'information, de pures mesures de communication et de marketing qui ne soient pas manifestement compatibles avec l'affectation imposée par le droit fédéral.

Contrairement à la GESPA, la FSES n'est pas dotée d'un capital. Les charges économiquement justifiées afférentes à la répartition des fonds doivent donc pouvoir être financées par le montant attribué tous les quatre ans par les cantons.

Procédure pour la fixation du montant destiné à l'encouragement du sport national (art. 34 CJA)

Jusqu'à maintenant, les cantons romands (bénéfices nets de la Loterie Romande) et les cantons alémaniques et le canton du Tessin (bénéfices nets de Swisslos) allouaient séparément des contributions au sport national en se fondant sur les statuts, les conventions régionales et des décisions.

Tandis que, à l'origine, on se fondait, dans les deux territoires, sur une contribution par habitant de CHF 3.–, il n'existe plus aujourd'hui de base de calcul commune, les méthodes de calcul ayant été adaptées (d'une manière différente dans les deux territoires) ces dernières années à l'évolution des bénéfices nets.

Ce sont, de façon prépondérante, les cantons alémaniques qui ont demandé que la procédure de fixation de la part destinée à l'encouragement du sport national soit inscrite dans le CJA. Il faisait avant tout valoir que c'est l'organe de niveau suisse (la CSJA) qui doit décider de l'encouragement du sport national et que les contributions doivent être versées proportionnellement par les cantons romands d'une part et par les cantons alémaniques et le canton du Tessin d'autre part. Les cantons romands, craignant d'être mis en minorité par la Suisse alémanique, ont accueilli une telle solution avec scepticisme.

La procédure de décision prévue à l'art. 34 CJA reprend d'une part la demande des cantons alémaniques mais, d'autre part, garantit, qu'un territoire ne pourra pas mettre l'autre en minorité.

La procédure de décision est conçue comme suit:

Selon l'al. 1, le conseil de fondation de la FSES prépare une proposition et la soumet à la CSJA au moins douze mois avant l'échéance de la période quadriennale. Le délai de 12 mois est important parce qu'il faut, avant que la CSJA prenne une décision, porter l'objet à la connaissance des gouvernements cantonaux. Selon l'al. 2, les gouvernements cantonaux peuvent donner un mandat impératif à leurs déléguées ou à leurs délégués. Cette norme vise à garantir une assise démocratique plus large.

L'al. 3 prévoit que la décision sur le montant destiné à l'encouragement du sport national est adoptée si tant la majorité des membres prenant part au vote des six cantons romands que celle des membres prenant part au vote des vingt cantons alémaniques et du canton du Tessin l'approuvent (double majorité). Comme pour les décisions à la majorité habituelles de la CSJA (cf. art. 6 CJA), la majorité se calcule (tant pour les cantons romands que pour les cantons

alémaniques et le canton du Tessin) sur la base des voix exprimées (les abstentions ne sont pas prises en compte). Si la double majorité n'est pas obtenue, l'objet est renvoyé au conseil de fondation de la FSES. La procédure est répétée jusqu'à ce qu'une décision soit adoptée.

Règles sur la répartition des coûts entre les cantons LoRo et les cantons Swisslos

Selon l'al. 34 al. 4 CJA, le montant destiné à l'encouragement du sport national est pris en charge par les cantons en proportion du nombre de leurs habitants. Celui-ci est déterminé sur la base des chiffres les plus récents de l'Office fédéral de la statistique à la date de la prise de décision. Les négociations entre les cantons romands d'une part et les cantons alémaniques et le canton du Tessin d'autre part ont montré que c'est le critère « nombre d'habitants » qui permet de trouver le plus rapidement un accord sur une contribution uniforme. Le tableau ci-après indique les montants des contributions que les cantons Swisslos et les cantons Loterie Romande ont allouées au sport national en 2017[17].

	Bénéfice net 2017	Montant encouragement du sport national	Correspond à x % du bénéfice net	Correspond à CHF x par habitant
Cantons Swisslos (6'242'425 habitants au total[18])	380'227'959	40'836'483	10.74%	CHF 6.54 par habitant
Cantons Loterie Romande (2'177'125 habitants[19])	216'215'958	10'632'130	4.91%	CHF 4.88 par habitant

En mettant en relation les montants alloués au sport national en 2017 (environ CHF 51.5 mios) et le nombre d'habitants, on constate que les cantons Swisslos ont versé CHF 1.66 par habitant de plus que les cantons LoRo. A l'avenir, les contributions (en proportion du nombre d'habitants) seront harmonisées.

Pour comparaison: si on avait appliqué la clé de répartition prévue à l'art. 34 al. 4 CJA (montant par habitant uniforme) en 2017, les cantons LoRo auraient pris en charge le montant destiné au sport national à raison d'environ CHF 13.3 mios au total et les cantons Swisslos à raison de CHF 38.2 mios au total. En d'autres termes, les cantons LoRo auraient dû payer environ CHF 2.6 mios de plus que le montant effectivement versé alors que les cantons Swisslos auraient bénéficié d'une réduction de CHF 2.6 mios également.

En vertu de la disposition transitoire (art. 73 al. 9 CJA), la CSJA prendra une décision pour la première fois en 2022, pour la période 2023 - 2026.

Organisation et rapports (art. 35 et 36 CJA)

Les éléments essentiels de l'organisation sont, comme pour les autres organisations instituées par le concordat, fixés dans le CJA. Ils seront concrétisés dans le règlement de fondation, adopté par la CSJA sur proposition de la FSES (art. 35 al. 6 CJA). La FSES dispose d'un conseil de fondation en qualité d'organe suprême et d'un organe de révision (art. 35 al. 1 CJA). Le conseil de fondation est composé de 5 ou 7 membres. Les régions linguistiques y sont équitablement représentées (art. 35 al. 2 CJA). La présentation des comptes s'effectue par analogie selon les règles du titre trente-deuxième du CO (art. 35 al. 3 CJA).

Les al. 4 et 5 de l'art. 35 CJA contiennent des prescriptions sur l'organe de révision et son mandat. L'organe de révision (un organe cantonal de vérification des comptes ou un organe de révision privé reconnu, art. 35 al. 4 CJA) procède à un contrôle ordinaire au sens de l'art.

---

17 Les cantons romands affectent, en plus du montant mentionné ici, une partie des bénéfices nets à l'encouragement du sport équestre en Suisse romande (Association pour le développement de l'élevage et des courses, ADEC). En 2017, ce soutien s'est élevé à CHF 3'573'387.–. Ce montant n'est pas l'objet de la décision de la CSJA. Les cantons romands pourront continuer à accorder de telles contributions.

18 Nombre d'habitants selon l'OFS (disponible sous: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.5886251.html); jour déterminant: 31.12.2017.

19 Nombre d'habitants selon l'OFS (cf. note 18); jour déterminant: 31.12.2017.

728a CO. Il n'examine pas seulement la régularité des comptes mais vérifie en particulier aussi que l'octroi des contributions est conforme au droit fédéral, à la CJA et au règlement sur l'utilisation des bénéfices nets (art. 35 al. 5 CJA). Le mandat de contrôle de l'organe de révision ne comporte que – mais néanmoins - l'utilisation des fonds par la FSES. L'examen de l'affectation des fonds par les bénéficiaires est fait par la FSES, non par l'organe de révision (cf. art. 32 al. 4 CJA).

La CSJA fixe le siège de la fondation et règle les détails dans un règlement de fondation (art. 35 al. 6 CJA). La FSES a un droit de proposition. Le règlement doit en particulier régler l'indépendance par rapport aux bénéficiaires, la procédure et les (autres) critères de répartition des fonds.

Le rapport de révision, le rapport annuel et les comptes annuels sont portés chaque année à la connaissance de la CSJA (art. 36 al. 1 CJA). Le rapport d'activité est remis tous les quatre ans, conformément au cycle de pilotage (art. 36 al. 2 CJA).

Critères et procédure pour la répartition des fonds (art. 37 CJA)

Le droit fédéral impose aux cantons de légiférer sur la procédure et les organes chargés de la répartition des fonds ainsi que sur les critères que ces organes sont tenus de respecter pour l'attribution des contributions (art. 127 al. 1 LJAr, selon le message, est exigé un acte ayant au moins le niveau d'une ordonnance). Le CJA fixe des normes générales et abstraites concernant les bénéficiaires. L'art. 37 al. 1 CJA prévoit que les contributions sont en principe versées à la fédération faîtière des fédérations sportives nationales (art. 37 al. 1 let. a CJA), Swiss Olympic assurant la distribution aux fédérations sportives selon la convention de prestations convenue entre la FSES et Swiss Olympic. L'art. 37 al 1 let. b permet à la FSES de verser directement des contributions à des fédérations sportives nationales qui, telles la fédération de football et la fédération de hockey sur glace, génèrent d'importants supports de paris en Suisse. Il est ainsi tenu compte du fait que l'exploitation de paris sportifs nécessite l'organisation de compétitions pouvant être utilisées pour des paris. Cette disposition vise à pérenniser la pratique actuelle de la SST en matière de distribution.

Le CJA délègue à la CSJA la compétence d'apporter des précisions supplémentaires et de régler les détails de la procédure et donne à la FSES un droit de proposition. En outre, la CSJA fixe tous les 4 ans, sur proposition de la FSES, les priorités pour l'affectation des fonds (art. 37 al. 2 CJA).

L'art. 37 al. 3 CJA précise qu'il n'y a pas de droit à des contributions de la FSES. En d'autres termes, il s'agit de subventions à caractère discrétionnaire, de sorte qu'un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est exclu (application par analogie de l'art. 83 let. k de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

Transparence (art. 38 CJA)

L'art. 38 CJA vise à assurer la transparence et il concrétise les règles du droit fédéral (cf. art. 128 LJAr).

Chapitre 5: Dispositions communes

Les dispositions du chapitre 5 s'appliquent à toutes les organisations instituées par le CJA, donc tant à l'institution intercantonale qu'à la GESPA et à la FSES, à moins que le concordat ne prévoie des prescriptions particulières.

Incompatibilités, déclaration des liens d'intérêts et révocation (art. 39 à 42 CJA)

Une séparation stricte entre les instances de surveillance, les exploitantes ou exploitants de jeux d'argent et les instances compétentes pour la répartition des fonds est importante, parce qu'elle permet d'éviter à l'avenir d'éventuels conflits d'intérêts, de prévenir les reproches sur le modèle actuel de surveillance qui ont été adressés aux cantons et de créer la confiance dans

les institutions. Par le passé, des cas d'union personnelle entre l'instance de répartition et d'autorisation et la représentation au sein d'organes des sociétés de loterie ont été critiqués dans les cantons alémaniques.[20] L'art. 106 LJAr exige en tout cas explicitement cette séparation pour l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution. Il découle également de cette norme, dans une mesure moindre, des exigences d'indépendance pour la CSJA. Le législateur fédéral a renoncé, invoquant l'autonomie organisationnelle des cantons, à définir des prescriptions en matière d'indépendance pour l'instance de répartition des fonds[21]. Le CJA contient des règles d'indépendance uniformes pour toutes les organisations qu'il institue. Pour certains organes, elles sont plus sévères que la pratique actuelle.

L'art. 39 al. 1 CJA concrétise le principe de la séparation des pouvoirs et interdit le cumul des mandats : personne ne peut siéger simultanément dans plusieurs organes institués par le concordat.

L'art. 39 al. 2 CJA garantit l'indépendance des instances de surveillance et de répartition des fonds par rapport au secteur des jeux d'argent: les membres des organes institués par le concordat ne peuvent ni être membres d'un organe ou du personnel d'entreprises de jeux d'argent ou d'entreprises de fabrication et de commerce du secteur des jeux d'argent ni participer à de telles entreprises ni exercer un mandat pour de telles entreprises.

L'art. 40 CJA oblige les membres des organes institués par le concordat à déclarer leurs liens d'intérêts avant leur élection. Les personnes qui refusent de le faire ne peuvent être élues membres d'un organe.

L'art. 41 LJAr concrétise l'obligation de se récuser. Des exigences minimales en matière de récusation peuvent être déduites de la Constitution fédérale (art. 29 Cst.). La jurisprudence y relative étant lacunaire, les exigences concrètes en matière de récusation donnent souvent lieu dans la pratique à des incertitudes et à des litiges. Pour cette raison, les exigences ont été précisées à l'art. 41. Cette disposition s'inspire de l'obligation de récusation prévue dans la loi sur les communes du canton de Berne, qui a été examinée par les tribunaux en 2010[22] et qui (en conséquence) a été adaptée aux exigences minimales découlant de la Constitution fédérale.

Le CJA ne créant des obligations que pour les membres des organes qu'il institue, l'art. 42 prévoit que les différentes organisations doivent veiller à ce que leurs collaboratrices et collaborateurs soient indépendants du secteur des jeux d'argent et à ce qu'ils se récusent en cas de conflits d'intérêts.

Pour la FSES, il existe, en plus des règles d'indépendance applicables à toutes les organisations, la nécessité d'être indépendante des bénéficiaires. L'art. 35 al. 6 CJA impose d'inscrire les règles y relatives dans le règlement de fondation.

Surveillance financière (art. 43 CJA)

L'art. 43 CJA précise que les organisations instituées par le CJA ne sont pas soumises à la surveillance financière des cantons. Celle-ci est exercée exclusivement par la CSJA.

Responsabilité (art. 44 CJA)

S'agissant de la responsabilité, l'art. 44 al. 1 CJA prévoit l'application par analogie de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité, LRCF, RS 170.32).

---

20 Le rapport d'évaluation de 2010 critiquait déjà les cas d'union personnelle (en particulier activités au gouvernement cantonal et dans des organes de sociétés de loterie), qui restaient alors très répandus en Suisse alémanique. Il recommandait d'éviter les unions personnelles entre l'instance de répartition et d'octroi des autorisations et, plus particulièrement, entre l'instance de répartition et d'octroi des autorisations et la représentation au sein de sociétés de loteries et de paris et de les supprimer de façon conséquente (cf. Rapport final du 21 septembre 2010 sur l'évaluation des mesures prises par les cantons dans le domaine des loteries et des paris, rédigé en collaboration par INFRAS et le professeur E. Grisel, sur mandat de l'Office fédéral de la justice p. 45, 95 et 101).

21 Cf. FF 2015 7655.

22 Jugement du tribunal administratif du canton de Berne du 21 juin 2010 (VGE 100.2009.409).

Cependant, la systématique de la loi sur la responsabilité se fonde sur la structure et les spécificités de l'administration fédérale et sur le fait que, en fin de compte, c'est la Confédération qui assume la responsabilité vis-à-vis des tiers. La GESPA, qui présente les particularités d'une autorité intercantonale, ne peut pas être simplement intégrée dans ce système, ni du point de vue matériel ni du point de vue du droit de la procédure. Pour cette raison, ont été inscrites à l'al. 2 de l'art. 44 CJA quelques dispositions pour la GESPA qui dérogent à la loi sur la responsabilité de la Confédération. Cette disposition s'inspire pour l'essentiel du régime de responsabilité spécial instauré par la LFINMA (cf. art. 19 de la loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers [loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA, RS 956.1]). L'al. 2 restreint dans une mesure relativement large la responsabilité de la GESPA. Il est nécessaire de limiter la responsabilité parce que, comme sur les marchés financiers, l'autorité de surveillance doit, si nécessaire, agir de manière résolue et ne pas être paralysée par l'épée de Damoclès de la menace de demandes de dommages-intérêts. En outre, la disposition tient compte de l'impossibilité de contrôler totalement le marché. Quiconque subit un dommage, pour quelque raison que ce soit, sera enclin à faire valoir l'insuffisance de la surveillance. Au vu de cette situation, la disposition doit réduire la probabilité que, en dernière instance, l'Etat assume quasiment au titre « d'assureur tous risques » le risque auquel les acteurs du marché s'exposent.

Protection des données (art. 45 CJA)

La LJAr autorise l'autorité intercantonale à traiter des données personnelles, y compris les données sensibles relatives à la santé, aux mesures d'aide sociale, aux poursuites ou sanctions pénales et administratives ainsi que des profils de la personnalité pour l'accomplissement de ses tâches légales (art. 110 LJAr). En outre, l'autorité intercantonale doit, selon la LJAr, être à même de fournir une assistance administrative en Suisse et à l'étranger (cf. art. 111 s LJAr) et, en cas de soupçons de manipulation d'une compétition sportive pour laquelle des paris sont offerts, de transmettre des documents aux autorités de poursuite pénale compétentes (cf. art. 25b al. 3 de la loi sur l'encouragement du sport, FF 2015 7811).

L'art. 45 al. 1 CJA déclare la législation fédérale sur la protection des données applicable par analogie. Dans la législation fédérale sur la protection des données, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence exerce la fonction de surveillance des organes de la Confédération. La surveillance des autorités cantonales ou intercantonales n'est cependant pas de son ressort et le droit cantonal ne peut pas non plus lui attribuer une telle compétence. Le CJA prévoit, s'écartant ici de la législation fédérale, que les organisations qu'il institue désignent une autorité indépendante de surveillance de protection des données et en définissent les tâches dans leur règlement d'organisation (art. 45 al. 2 CJA). Les tâches de l'autorité indépendante de surveillance de protection des données sont régies par les art. 27, 30 et 31 LPD applicables par analogie. Il s'agit-là d'un renvoi statique.

Consultation des dossiers (art. 46 CJA)

En principe, la législation fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration s'applique par analogie à la consultation des dossiers officiels de toutes les organisations instituées par le concordat (art. 46 al. 1 CJA).

Une exception matérielle est faite pour les dossiers officiels qui concernent l'activité d'autorisation et de surveillance de la GESPA (art. 46 al. 2 CJA). Garantir la confidentialité incite les assujettis à la surveillance à informer de façon ouverte et non filtrée l'autorité de surveillance au sujet des questions pertinentes en matière de surveillance. A défaut, les assujettis se demanderaient, dans chaque cas, si certains documents remis à l'autorité de surveillance seront (indirectement) publiés et s'ils veulent courir le risque de voir un document déterminé connu du public. Une telle situation affaiblirait la surveillance et doit donc être évitée. En outre, cette disposition est susceptible de prévenir des conflits potentiels ou des contradictions avec les lois cantonales sur la transparence. Concrètement, l'échange d'informations entre les cantons et la GESPA s'en trouvera également facilité. Du fait de cette

disposition, un canton ne sera pas contraint, avant toute remise de documents à la GESPA, d'examiner précisément s'il enfreint ou non son droit en transmettant des dossiers qui ne sont pas accessibles selon son droit mais qui pourraient (indirectement), du fait de cette remise, devenir accessibles au public. Cette exception n'implique pas que ces documents soient inaccessibles dans tous les cas. En effet, la consultation des dossiers des procédures en cours est régie par le droit de procédure applicable (art. 46 al. 4 CJA).

La loi fédérale sur la transparence prévoit, dans les cas où l'accès au dossier est contesté, une procédure de médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT). Celui-ci n'est cependant pas compétent pour les affaires cantonales et le droit intercantonal ne peut pas non plus le déclarer compétent. C'est pourquoi le CJA prévoit, s'écartant ici de la loi sur la transparence, de renoncer à une procédure de médiation, l'autorité compétente rendant la décision directement, c'est-à-dire sans médiation préalable.

Publications (art. 47 CJA)

Les organisations instituées par le concordat publient sur Internet leurs actes normatifs et les autres communications qui doivent être publiées (art. 47 al. 1 CJA). Cette disposition simplifie et modernise la procédure de publication prévue par la CILP en vigueur. Comme les prescriptions cantonales en matière de publication prévoient parfois que les actes normatifs des organes intercantonaux doivent également être publiés dans les organes de publication cantonaux, ces derniers seront informés par les organes compétents sous une forme appropriée lors de l'édiction ou de la révision d'un acte (indication du titre, de la date et de la référence en ligne de l'acte par exemple).

Les autorités cantonales et fédérales doivent tenir compte du droit des marchés publics applicable. Ce principe s'applique aussi aux achats des autorités intercantonales (cf. également VITAL ZEHNDER, op. cit., p. 322 s.). En vertu de l'art. 48 CJA, la législation fédérale sur les marchés publics s'applique par analogie. L'art. 47 al. 2 CJA prévoit que les appels d'offres sont publiés sur la plateforme Internet exploitée en commun par la Confédération et les cantons. Cette conception garantit que les organisations instituées par le CJA respectent, pour leurs achats, les conditions-cadres définies par les accords internationaux et les normes nationales. La disposition relative à la publication prévoit une procédure de publication simple et transparente, correspondant à la procédure d'appels d'offres de la Confédération, et permet ainsi une application correcte des normes légales. Cette règle précise que les organismes institués par le CJA ne publient pas leurs appels d'offres dans tous les organes de publication cantonaux, ce qui, en pratique, impliquerait un travail administratif considérable et des problèmes de coordination difficilement surmontables. Dans les faits, les achats n'atteindront sans doute qu'exceptionnellement les seuils rendant nécessaire un appel d'offres public.

Les décisions y relatives peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des jeux d'argent (cf. art. 12 CJA).

Droit applicable (art. 48 CJA)

Si les administrations des cantons et les autorités fédérales sont soumises respectivement au droit du canton concerné ou au droit fédéral, la question du droit à appliquer dans l'exécution des tâches qui leur sont attribuées se pose pour les organisations intercantonales. Les cantons concordataires peuvent, par exemple, déclarer applicable le droit du canton siège. Dans la mesure où cette règle, fixée à titre de « norme de repli » (« Auffangnorm »), peut entraîner dans certains cas particuliers des résultats indésirables, il s'agit dès lors uniquement d'une application par analogie. Ce n'est que de cette façon qu'on peut éviter qu'un concordat ne présente des lacunes dans le domaine du droit applicable, lacunes qu'il faut, dans chaque cas d'espèce, combler par l'interprétation du concordat (cf. également VITAL ZEHNDER, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, in: Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, volume 16, 2007, p. 300 ss).

L'application par analogie du droit fédéral (que la CILP en vigueur prévoit déjà) a fait ses preuves et doit être maintenue. Certes, il n'est pas possible d'exclure des contradictions ou

des lacunes dans des cas d'espèce, en particulier lorsque des dispositions de droit matériel s'imbriquent étroitement dans la procédure. Cependant, aucun modèle ne permet de l'empêcher complètement dans l'environnement législatif d'une autorité intercantonale. L'application par analogie du droit matériel fédéral à titre de droit intercantonal ne signifie pas que tout acte de la législation fédérale (il y en a plusieurs milliers en vigueur) doit être appliqué par analogie. Seul le droit fédéral matériel dont l'application à des questions concrètes convient et fait sens est appliqué par analogie (transposé à la situation intercantonale en présence) à titre de droit intercantonal. Il faut noter que la seule existence d'une disposition de droit fédéral ne suffit pas à justifier son application par analogie dans le cadre des structures intercantonales. Il convient au contraire d'examiner l'opportunité d'une application par analogie de la norme concernée et de se demander si la ratio qui lui est sous-jacente peut être transposée au cas à juger. Il faut tenir compte du fait que certaines règles sont axées très spécifiquement sur des particularités de l'administration fédérale, ce qui plaide contre leur application à une autorité concordataire.

Comme le droit fédéral ne s'applique que par analogie et que les organes institués par le concordat et, éventuellement, par des textes subséquents, ne sont pas des autorités entrant habituellement dans le champ d'application des législations fédérales, les autorités de recours prévues par le droit fédéral ne sont pas non plus compétentes pour les recours formés contre les décisions que ces organes prononcent en application par analogie de la loi fédérale concernée. C'est pour cette raison que le tribunal des jeux d'argent est prévu comme autorité de recours pour les recours contre les décisions de toutes les personnes morales créées par le concordat et de leurs organes. Il va de soi que le Tribunal fédéral demeure compétent pour les recours formés contre les décisions du tribunal des jeux d'argent (décision d'une autorité cantonale de dernière instance).

Quelques dispositions du concordat déclarent explicitement applicables des actes législatifs fédéraux spécifiques. Si ceux-ci étaient abrogés, les éventuels actes qui leur succéderaient devraient s'appliquer par analogie. En général, les renvois du concordat au droit fédéral sont des références dynamiques, et non statiques (s'applique la version en vigueur de la législation concernée).

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

Exploitantes ou exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure autorisés (art. 49 CJA)

L'art. 23 LJAr permet aux cantons, afin de protéger la population des dangers inhérents aux jeux de grande envergure, de déterminer le nombre maximal d'exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure. En outre, l'al. 2 de cet article donne aux cantons la possibilité de désigner en la forme légale les sociétés auxquelles l'autorité intercantonale peut délivrer une autorisation pour l'exploitation de loteries et de paris sportifs, pour autant que les conditions d'autorisation soient réunies.

Les cantons font usage, à l'art. 49 CJA, de la possibilité de limiter le nombre d'exploitantes ou exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure. Un exploitant au plus est autorisé par territoire (Suisse alémanique et Tessin; Suisse romande) (art. 49 al. 2 CJA). Les cantons désignent, dans une convention régionale de portée législative, les sociétés auxquelles la GESPA doit délivrer une autorisation d'exploiter des loteries et des paris sportifs de grande envergure pour autant que les conditions d'autorisation soient réunies.

L'art. 49 CJA maintient le système que nous connaissons aujourd'hui et qui n'autorise qu'un exploitant par territoire cantonal à offrir (en exclusivité) des loteries et des paris sportifs de grande envergure.

Les commentaires qu'a faits le Tribunal fédéral dans le considérant 4.4.2 de son arrêt 2C_859/2010 du 17 janvier 2012 au sujet de la situation présente dans le domaine des loteries

et paris resteront actuels même après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation: « Autoriser des concurrents conduirait à une compétition pour les parts de marché, ce qui impliquerait davantage de mesures publicitaires et, de ce fait, une réduction des moyens pour des buts d'utilité publique. En outre, une autorisation de la concurrence entraînerait un comportement plus agressif des organisateurs de loteries et serait propre à favoriser la dépendance au jeu » (traduction libre, texte original: « Die Zulassung von Konkurrenten hätte einen Wettbewerb um Marktanteile zur Folge. Das wiederum bedingte vermehrte Werbemassnahmen und dadurch eine Reduktion der Mittel für gemeinnützige Zwecke. Ausserdem zöge die Zulassung von Konkurrenz ein aggressiveres Auftreten der Lotterieveranstalter nach sich und wäre geeignet, die Spielsucht zu fördern »).

La délivrance des autorisations de jeu et d'exploitant nécessaires pour l'exploitation de jeux de grande envergure est du ressort de l'autorité intercantonale (cf. art. 21 ss LJAr). Dans ses décisions de délivrance d'autorisations d'exploitant, la GESPA sera tenue de respecter la présente base légale (inter)cantonale.

Redevances pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (art. 50 CJA)

La redevance prévue à l'art. 50 CJA est perçue auprès des deux détentrices ou détenteurs de droits d'exploitation exclusifs à titre de contre-prestation pour l'octroi de ces droits.

Les produits de la redevance sont destinés à couvrir des charges en lien avec les jeux d'argent (surveillance et prévention, à ce sujet, cf. chapitre 7, section 5). Les sociétés assujetties peuvent déduire cette redevance à titre de frais découlant de l'activité commerciale de la somme totale des mises et du résultat financier. La redevance est donc compatible avec la règle fixée à l'art. 125 al. 2 LJAr. Selon celle-ci, le bénéfice net correspond à la somme totale des mises et du résultat financier après déduction des gains versés, des frais découlant de l'activité commerciale, y compris des taxes perçues pour couvrir les coûts tels que ceux de la surveillance et des mesures de prévention en rapport avec les jeux d'argent et des dépenses nécessaires à la constitution des réserves et provisions appropriées.

Les cantons doivent veiller à ce que les concordats régionaux ou le droit cantonal ne permettent pas la perception d'autres redevances à titre de rémunération pour les droits d'exploitation exclusifs octroyés dans le concordat au niveau suisse.

Chapitre 7: Redevances, taxes et émoluments

Le CJA doit constituer une base légale solide pour la perception de redevances, de taxes et d'émoluments. Dans le droit des contributions publiques, le principe de la légalité revêt le caractère d'un droit constitutionnel indépendant. Il en découle, pour la perception de contributions, les exigences ci-après quant aux bases légales: l'assujettissement (débiteur de la contribution), l'objet de la contribution (motif de perception de la contribution), les principes de calcul et les éventuelles exceptions à l'assujettissement doivent être réglés de façon suffisamment précise dans une loi au sens formel (cf., par exemple, PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Berne 2014 § 59 n° 3).

Comme, à l'avenir, non seulement les deux exploitantes ou exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure mais aussi les opératrices ou opérateurs de jeux d'adresse de grande envergure devront payer des contributions publiques, une réglementation irréprochable du point de vue du droit constitutionnel est indispensable.

Comme mentionné en introduction (cf. chapitre 2, section 2), l'exécution des tâches intercantonales ne doit pas être financée par les recettes fiscales générales (c'est-à-dire par des contributions des cantons).

Le financement doit donc s'appuyer sur des redevances, taxes et émoluments. Dans certains cantons (Soleure et Bâle-Campagne par exemple), l'introduction de nouveaux impôts exige une base constitutionnelle; dans d'autres (Zurich notamment), les nouveaux impôts sont

soumis au référendum obligatoire. Il faut éviter que des cantons ne doivent modifier leur constitution ou soumettre le CJA à un référendum obligatoire, le calendrier pour la mise en œuvre étant de toute façon serré. Pour cette raison, le CJA ne prévoit que des contributions causales.

SECTION 1: DISPOSITIONS GENERALES (ART. 51 A 53 CJA)

L'art. 51 CJA présente les charges totales de l'exécution des tâches intercantonales déterminantes pour le calcul des redevances, taxes et émoluments. Dans la mesure où elles sont individuellement imputables, les charges totales sont couvertes en premier lieu par des émoluments pour des actes individuels (de la GESPA et du tribunal des jeux d'argent art. 52 al. 1 CJA). Il s'agit de charges qui peuvent être directement imputées à un(e) assujetti(e).

Pour les charges qui ne sont pas couvertes par des émoluments pour des actes individuels mais qui sont cependant imputables selon le principe de l'équivalence de groupe qualifiée[23], une taxe de surveillance sera perçue auprès des exploitantes ou exploitants de jeux de grande envergure. On peut penser par exemple aux charges afférentes aux domaines de surveillance « surveillance du marché légal » et « lutte contre la manipulation des compétitions sportives ». Pour la répartition de la taxe de surveillance entre les exploitantes ou exploitants, des distinctions seront faites (selon le critère du lien d'imputation) entre les différents domaines de la surveillance (loteries, jeux d'adresse et paris sportifs de grande envergure) (art. 52 al. 2 CJA). La nature juridique des taxes de surveillance (impôts d'attribution des coûts ou taxes causales d'attribution des coûts) est controversée dans la doctrine.[24] Cependant, selon la dernière jurisprudence du Tribunal fédéral, on peut partir du principe que les taxes de surveillance ne doivent pas être qualifiées d'impôts (arrêt TF 9C_225/2015 du 27 août 2015[25]). L'arrêt en question portait sur les taxes de surveillance de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations.

Le solde des charges (c'est-à-dire la part qui ne peut être couverte ni par des émoluments pour des actes individuels ni, faute de lien d'imputation suffisamment étroit, par la taxe de surveillance) sera financé par le produit de la redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs, part « surveillance » (art. 52 al. 3 CJA). On peut penser ici par exemple aux charges en lien avec le centre de compétence pour les cantons mais aussi aux charges de la CSJA afférentes à la surveillance de l'affectation des fonds et à des tâches semblables.

La LJAr confie à l'autorité intercantonale de nombreuses tâches supplémentaires par rapport à la situation actuelle: on peut citer par exemple le domaine de l'autorisation et de la surveillance des jeux d'adresse de grande envergure, des tâches et des pouvoirs supplémentaires dans la lutte contre le marché illégal, la lutte contre la manipulation des compétitions sportives et la prévention du blanchiment d'argent. Comme on ne dispose pas de valeurs de référence pour ces domaines, il est en principe difficile d'évaluer le montant et la composition des charges futures. Le Conseil fédéral part du principe que, dès l'entrée en vigueur de la LJAr, il faudra octroyer à l'autorité intercantonale un budget de CHF 4 à 6 mios par an. La Comlot prévoit, sur la base d'estimations, qu'environ 30% des charges seront individuellement imputables et pourront donc être financées par des émoluments pour des actes individuels, qu'environ 50% des charges seront imputables selon le principe de l'équivalence de groupe et pourront donc être couvertes par la taxe de surveillance (différenciée selon les domaines de surveillance) et que le solde (environ 20%) sera perçu

---

[23] Il y a équivalence de groupe qualifiée lorsque les assujettis présentent non seulement une proximité particulière avec les charges couvertes par la taxe mais que le cercle des assujettis et celui des personnes qui bénéficient de l'utilisation de la taxe coïncident. Sur cette notion, cf. Gutachten des Bundesamts für Justiz vom 15. Juli 1999, JAAC 64.25, chiffre III, 2).

[24] Cf., par exemple, HETTICH/WETTSTEIN, Rechtsfragen um Kostenanlastungssteuern, ASA 78 p. 537 ss et OBERSON/HOTTELIER, La taxe de surveillance perçue auprès des organismes d'autorégulation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: nature juridique et constitutionnalité, PJA 2007 p. 51 ss.

[25] Cette conclusion découle aussi de ce qu'expose le Tribunal fédéral au considérant 6. 2: « Il est par ailleurs douteux que des taxes destinées au financement des coûts d'une surveillance ordonnée par la loi par les personnes physiques ou morales qui y sont soumises puissent être des impôts. En tout cas, il serait nécessaire que l'activité de l'autorité de surveillance n'apporte aucun avantage concret aux assujettis. » (traduction libre. Texte original : « Im Übrigen ist fraglich, ob Gebühren zur Finanzierung der Kosten einer vom Gesetz angeordneten Aufsicht durch die ihr unterstellten natürlichen oder juristischen Personen überhaupt Steuern sein können. Notwendige Voraussetzung wäre jedenfalls, dass die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde für die Abgabepflichtigen ohne jeglichen konkreten Nutzen ist »).

auprès des exploitants de loteries et de paris sportifs de grande envergure à titre de redevance pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs, part « surveillance ».

L'art. 53 CJA délègue à la GESPA la compétence de régler les détails des émoluments dans un règlement sur les émoluments. La GESPA devra notamment définir des critères de délimitation entre les charges imputables selon le principe de l'équivalence de groupe et les charges non imputables.

SECTION 2: EMOLUMENTS POUR LES ACTES INDIVIDUELS DE LA GESPA (ART. 54 A 58 CJA)

Les art. 54 à 58 CJA contiennent les éléments qui, en raison du principe de la légalité, doivent être réglés dans une loi au sens formel. La pratique actuelle sera maintenue.

En règle générale, des suppléments aux émoluments (art. 56 CJA) pourront être perçus lorsqu'un objet exige un traitement particulièrement rapide (cf. let. a). On peut cependant imaginer des cas de figure dans lesquels la let. b s'applique seule, par exemple, lorsque l'offre de jeux rend nécessaire l'exercice de mesures de surveillance le soir ou le week-end.

SECTION 3: EMOLUMENTS DU TRIBUNAL DES JEUX D'ARGENT (ART. 59 CJA)

La législation fédérale sur la procédure devant le Tribunal administratif fédéral s'applique par analogie à la perception des émoluments (cf. art. 59 CJA).

SECTION 4: TAXE DE SURVEILLANCE (ART. 60 A 63 CJA)

Toutes les détentrices ou tous les détenteurs d'une autorisation d'exploitant au sens de l'art. 21 LJAr paient une taxe annuelle de surveillance (art. 60 CJA). L'art. 61 al. 2 et 3 CJA fixe les bases de calcul permettant de déterminer la part à financer par la taxe de surveillance. Le critère d'imputabilité étant plutôt vague, l'al. 3 plafonne la part des charges globales qui peut être financée par la taxe de surveillance (au maximum 70% des charges totales, la limite a été fixée à un niveau plutôt élevé, à la lumière d'estimations forcément grossières, afin qu'il soit possible de tenir compte des évolutions futures; le règlement de la GESPA devra définir des critères appropriés afin de garantir le respect du principe de l'équivalence de groupe qualifiée).

Les charges qui doivent être couvertes par la taxe de surveillance seront réparties entre les exploitantes ou exploitants au prorata des produits bruts des jeux effectivement réalisés au cours de l'année concernée, ce qui est déjà le cas sous l'empire du droit actuel (cf. art. 61 al. 4 CJA et la définition du produit brut des jeux de l'al. 5).

La procédure de perception de la taxe (cf. art. 63 CJA) est conforme à la pratique actuelle.

SECTION 5: REDEVANCES POUR L'OCTROI DE DROITS D'EXPLOITATION EXCLUSIFS (ART. 64 A 68 CJA)

Le créancier de la redevance réglée à la section 5 est l'institution intercantonale. La redevance est perçue auprès des deux détentrices ou détenteurs de droits d'exploitation exclusifs à titre de contreprestation pour l'octroi de ces droits (cf. art. 50 CJA). Elle se divise en trois parties: une redevance unique et une redevance annuelle avec les parts « surveillance » et « prévention ». Cette redevance est perçue selon la même procédure que la taxe de surveillance. C'est la GESPA qui la perçoit, mais elle le fait au nom et pour le compte de l'institution intercantonale (cf. art. 68 CJA).

Redevance unique pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (art. 64 CJA)

La redevance unique s'élève à CHF 3 mios (art. 64 al. 1 CJA). Son produit est destiné à doter la GESPA d'un capital (réserves) (art. 64 al. 3 CJA). La répartition entre les deux assujetti(e)s se fonde sur les produits bruts des jeux réalisés la première année suivant l'entrée en vigueur du concordat (art. 64 al. 2 CJA). La redevance est perçue selon la même procédure que la taxe de surveillance (versement d'une avance égale au montant vraisemblablement dû au vu du budget, décompte final l'année suivante, fondé sur le produit brut des jeux effectivement réalisé, art. 68 al. 2 CJA en relation avec art. 63 CJA).

Redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs, part « prévention » (art. 66 CJA)

La redevance annuelle, part « prévention » (art. 66 CJA), correspond à la taxe sur la dépendance au jeu perçue sous l'empire de la CILP en vigueur; son mode de calcul et son taux (0.5% du produit brut des jeux annuel) demeurent inchangés. Le produit doit en être affecté conformément à l'art. 85 LJAr: il ne peut donc être utilisé que pour des mesures de prévention contre le jeu excessif et des offres de conseil et de traitement destinées aux personnes dépendantes au jeu ou exposées à un risque de dépendance ainsi qu'à leur entourage.

Le CJA confère à la CSJA la compétence d'édicter des recommandations sur l'utilisation de cette redevance (cf. art. 66 al. 4 CJA). Il apparaîtrait opportun, du point de vue actuel, que les recommandations règlent notamment les domaines suivants:

Le principe défini à l'art. 85 LJAr est applicable sans restriction à l'utilisation des fonds provenant de cette redevance, quelle que soit la mesure financée. Les recommandations devraient préciser qu'il est nécessaire que le flux des fonds présente une traçabilité permettant de garantir que les fonds ont servi directement à la lutte contre le jeu d'argent excessif. Cette condition est sans doute remplie si les mesures financées sont orientées vers un contact direct avec les joueuses et joueurs problématiques (potentiel[le]s) (par exemple dans les domaines du conseil, de la prévention ou de la formation et du perfectionnement de spécialistes) ou créent des bases pour une meilleure compréhension du jeu excessif et, partant, permettent de traiter plus efficacement les joueuses et joueurs problématiques (par la recherche et l'évaluation par exemple). Pour les mesures qui ne servent pas exclusivement à la lutte contre le jeu d'argent excessif (par exemple des mesures touchant plusieurs addictions), il faut séparer les coûts.

Des résultats de recherches indiquent que les mesures de prévention transversales ont un effet de prévention général. Dans la pratique, il n'est souvent pas possible, pour de telles mesures, de séparer les coûts qui servent directement à la lutte contre la dépendance au jeu d'argent. Des problèmes comparables se posent lors de l'octroi de contributions structurelles à des institutions qui ne se consacrent pas exclusivement au problème du jeu excessif. Il arrive fréquemment, dans de tels cas, qu'une séparation correcte des coûts soit impossible. Au vu de cette situation, les recommandations devraient prévoir que les fonds issus de la redevance, part « prévention », peuvent être utilisés même *sans que les coûts soient dissociés* (en d'autres termes, l'affectation est réputée respectée) lorsque des *contributions structurelles* sont payées à des institutions qui ne se consacrent pas exclusivement au problème du jeu excessif pour autant que lesdites contributions n'excèdent pas une part déterminée des fonds issus de cette redevance dépensés au cours de l'année concernée et (cumulativement) que les institutions soutenues soient à même de prouver qu'elles ont fourni au cours de l'année de contribution des prestations dans le domaine du jeu excessif pour lesquelles elles ont également conclu des conventions de prestations avec le canton.

En outre, les recommandations devraient préciser que l'affectation est réputée respectée lorsque, dans le domaine de la *prévention*, des contributions issues de cette redevance sont versées pour la prévention transversale des addictions et que la contribution issue de cette redevance n'excède pas une part déterminée des fonds que l'institution soutenue dépense dans l'ensemble pour la prévention.

Le produit de la redevance est réparti entre les cantons, qui sont tenus de l'employer conformément à l'art. 85 LJAr, en fonction du produit brut des jeux réalisé dans ceux-ci (art. 66 al. 3 CJA).

Redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs - part « surveillance » (art. 67 CJA)

Le montant de cette redevance est fixé chaque année par la CSJA (art. 67 CJA). Les principes applicables au calcul de cette redevance découlent de l'art 52 al. 3 CJA et de la relation avec les dispositions sur le calcul de la taxe de surveillance (art. 61 CJA). Le produit de la redevance ne peut couvrir que le montant qu'il n'est pas possible de financer par des émoluments ou par la taxe de surveillance. Une partie du produit de cette redevance reste à l'institution intercantonale, l'autre partie est versée à la GESPA.

Chapitre 8: Dispositions finales

Entrée en vigueur (art. 69 CJA)

L'art. 69 CJA vise à garantir une transition ininterrompue de la CILP au CJA. Les cantons s'efforcent de mettre en place un concordat applicable dans l'ensemble de la Suisse car ce n'est qu'ainsi que pourront être obtenues une réglementation et une pratique uniformes en matière de jeux de grande envergure. De nombreuses dispositions du concordat sont donc conçues en vue d'une adhésion de *tous* les cantons.

La LJAr est entrée en vigueur le 1er janvier 2019. Le processus de ratification du CJA durera environ 1 ½ année.

Pour la période entre les entrées en vigueur respectives de la LJAr et du CJA, les cantons ont délégué à la Comlot, dans le cadre de l'accord complémentaire à la CILP, les tâches et les compétences, afin qu'elle puisse, dès l'entrée en vigueur de la LJAr, exercer toutes les tâches et tous les pouvoirs de « l'autorité intercantonale » prévue par la LJAr.

Cependant, le maintien des règles intercantonales actuelles est lié à de nombreuses incohérences et aussi à des incertitudes, en particulier dans le domaine de la perception des redevances et des taxes. Il faut donc tout entreprendre pour raccourcir autant que possible la période de transition. Il n'est en particulier pas admissible que des retards dans la ratification de certains cantons puissent repousser excessivement l'entrée en vigueur du CJA. C'est pour cette raison que l'art. 69 al. 1 CJA prévoit que le concordat entrera en vigueur dès que 18 cantons auront déclaré y adhérer.

Il faut noter que l'entrée en vigueur du CJA abrogera la CILP et l'accord complémentaire à la CILP. Il en découle que les cantons qui n'auront pas encore adhéré au CJA connaîtront un vide de réglementation dès l'adhésion du 18e canton. Un vide de surveillance dans le territoire des cantons non concordataires empêcherait la GESPA de délivrer des autorisations d'exploitant ou de jeu pour ce territoire, faute de compétence. Les autorisations déjà délivrées devraient peut-être être retirées (pour le territoire concerné), à moins qu'elles ne soient déjà éteintes en vertu de l'art. 141 al. 2 LJAr. On peut partir du principe qu'un vide de surveillance de quelques mois n'entraînerait en pratique que des effets mineurs. Cependant, les effets s'accroîtraient vraisemblablement si le vide de surveillance se prolongeait. On peut partir du principe que, en dernière ressort, plus aucun jeu de grande envergure ne pourrait être exploité sur le territoire des cantons concernés.

Durée de validité, résiliation (art. 70 CJA)

En concordance avec la disposition sur l'entrée en vigueur (cf. art. 69 CJA), le maintien en vigueur du concordat est subordonné au même nombre minimal de cantons membres (à savoir 18). En renonçant au principe « tout le monde ou personne » (cf. la disposition actuelle de

l'art. 30 CILP, qui prévoit que la résiliation d'un canton met fin au concordat), on réduit aussi le risque que, du fait de l'éventuelle sortie de quelques cantons, les cantons restants se trouvent confrontés à un vide de la surveillance.

Modification du concordat (art. 71 CJA)

Les modifications des concordats sont en principe soumises à la même procédure que leur conclusion (cf. art. 71 al. 2 CJA). Cependant, suivant la conception du concordat, sa révision peut être facilitée. Toutefois, le droit constitutionnel pose des limites à une telle procédure simplifiée (cf. VITAL ZEHNDER, op. cit., p. 192 ss). L'art. 71 al. 3 CJA prévoit une procédure simplifiée. Les modifications apportées en vertu de l'al. 3 ne peuvent être que des adaptations d'importance mineure pour lesquelles il n'existe pas de marge de manœuvre politique (par exemple, adaptations à des modifications du droit supérieur qui doivent impérativement être transposées dans le CJA); leur légitimité démocratique est moindre que celle des autres dispositions du concordat. Cependant, afin qu'il soit possible de mettre en œuvre rapidement des adaptations garantissant une surveillance adéquate, il apparaît en tout cas opportun de prévoir une procédure simplifiée pour les adaptations mineures. Si les cantons n'acceptent pas que le concordat soit adapté selon la procédure simplifiée, ils ont la possibilité, en vertu de l'art. 71 al. 1 CJA, de proposer une révision totale ou partielle ordinaire du concordat.

Rapport avec les concordats régionaux (art. 72 CJA)

En cas de contradictions ou d'incompatibilités entre les dispositions du CJA et de celles des concordats régionaux (actuellement la convention intercantonale du 26 mai 1937 sur l'organisation commune des loteries, IKV et la 9e Convention relative à la Loterie Romande du 18 novembre 2005, C-LoRo), aussi dans leurs versions révisées (cf. art. 72 CJA), le CJA prime. Cette disposition a pour but que les mêmes « règles de base » s'appliquent dans tous les cantons. En ce qui concerne les rapports entre le CJA et le droit cantonal, les cantons sont tenus, en vertu de l'art. 48 al. 5 Cst., de respecter le droit intercantonal.

Il est important de veiller à harmoniser, lors de leurs révisions, les concordats régionaux et les dispositions cantonales avec le CJA et à assurer la cohérence interne de la réglementation intercantonale sur les jeux d'argent. Il ne faudrait pas que ces textes règlent des domaines qui font déjà l'objet d'une réglementation exhaustive dans la LJAr ou dans le CJA.

Dispositions transitoires (art. 73 CJA)

L'art. 73 CJA vise à assurer un passage sans problème du système actuel au système futur de surveillance et d'exécution. Il garantit en outre qu'il ne sera pas nécessaire d'organiser des élections pro forma: les membres de la CDCM actifs sous l'empire de la CILP en vigueur et les membres de la commission des loteries et des paris et de la commission de recours élus sous l'empire de la CILP pourront terminer leur mandat entamé dans l'organe correspondant conformément au CJA et, à la fin de leur mandat, pourront, si les dispositions sur la durée maximale des mandats l'autorisent se porter candidats à une (ré)élection conformément au CJA.

Tous les droits et obligations nés en vertu de la CILP passent à la GESPA (art. 73 al. 3 CJA). Cette disposition assure une transition progressive également dans les domaines qui ne relèvent pas de la puissance publique (baux, rapports de mandat, contrats d'assurance, autres contrats de droit privé et contrats de travail du personnel notamment). Les alinéas suivants règlent les exceptions à ce principe.

L'art. 73 al. 2 et 5 prévoit que les mandats complets effectués sous l'empire de la CILP sont pris en compte dans le calcul de la durée maximale des mandats. Les mandats entamés ou non achevés (par exemple, en raison d'une démission) sous l'empire de la CILP ne sont pas pris en compte.

La réglementation transitoire relative à la FSES (art. 73 al. 9 CJA) est nécessaire car les contrats avec les fédérations sportives sont conclus pour une période de quatre ans (correspondant au cycle olympique). La période contractuelle actuelle court de 2019 à 2022.

Après l'entrée en vigueur du CJA, le règlement de fondation de la FSES doit d'abord être adopté et c'est sur cette base que les priorités seront définies. Pour ces raisons, l'ancien mécanisme de répartition doit encore être appliqué pour la période contractuelle 2019-2022.

VI. Conséquences de la révision pour les cantons

Les conséquences de la révision des dispositions intercantonales pour les cantons, en particulier les conséquences financières et les conséquences sur l'état du personnel, sont exposées ci-après. Comme ces conséquences découlent de façon prépondérante de la nouvelle réglementation au niveau fédéral du secteur des jeux d'argent, on reprendra (de façon non exhaustive), au chiffre 1, à titre de rappel, les conséquences que le Conseil fédéral envisageait dans son message du 21 octobre 2015 concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent. Les conséquences que devrait engendrer la révision des dispositions intercantonales sont exposées au chiffre 2.

1. Conséquences pour les cantons de la nouvelle réglementation au niveau fédéral

Selon le message concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent, globalement, les charges des cantons liées aux autorisations et à la surveillance devraient légèrement reculer dans le domaine intracantonal[26]: la suppression des autorisations d'exploitation cantonales réduira les charges administratives cantonales. Les jeux d'adresse de grande envergure étant désormais du ressort de l'autorité intercantonale, les charges administratives y relatives qui resteront aux cantons devraient rester maîtrisables. La nouvelle réglementation applicable aux petites loteries ne devrait pas avoir de répercussions significatives sur les charges liées aux autorisations et à la surveillance. Les autorités chargées de la délivrance des autorisations et de la surveillance, nouvellement compétentes pour les (petits) tournois de poker, devraient voir leurs charges augmenter et nécessiter du personnel supplémentaire. Les frais pourront, du moins partiellement, être financés par des émoluments.

A propos des charges des cantons pour les autorisations et la surveillance intercantonales[27]: La LJAr prévoit nombre de tâches et pouvoirs pour l'autorité intercantonale, que la Comlot exerce déjà pour la plupart. Toutefois, elle en prévoit aussi un certain nombre qui compléteront ou étendront les tâches et pouvoirs déjà attribués à la Comlot. Ce nouveau groupe de tâches [l'autorisation et la surveillance des jeux d'adresse de grande envergure] contraindra la Comlot à une réorganisation profonde, notamment du fait qu'elle devra traiter davantage de requêtes d'exploitants privés et qu'elle devra axer sa surveillance sur de nombreux exploitants de ce type. En outre, elle disposera de pouvoirs spéciaux en matière de lutte contre les offres de jeux non autorisés, qui incluent en particulier la conduite de procédures administratives, l'interdiction d'accès à des jeux en ligne non autorisés et la coopération avec les autorités de poursuite pénale. En outre, elle devra exercer des tâches en lien avec la lutte contre la manipulation des compétitions sportives et la surveillance du respect des devoirs de diligence imposés aux exploitants de jeux de grande envergure par la législation sur le blanchiment d'argent. Par ailleurs, elle disposera de droits de partie dans toutes les procédures administratives ou pénales cantonales concernant les jeux d'argent, et dans les procédures d'autorisation de la CFMJ.

Le message concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent mentionne que, dès l'entrée en vigueur de la loi, la Comlot devra vraisemblablement être dotée d'un budget nettement plus important qu'à l'heure actuelle (environ CHF 4 à 6 mios par an)[28] et que l'estimation de l'enveloppe budgétaire nécessaire reste cependant imprécise car les besoins financiers de la

[26] Cf. Message du 21 octobre 2015 concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent, FF 2015 7754 s, chiffre 3.2.4.
[27] Cf. FF 2015 7755 s, chiffre 3.2.5.
[28] Cf. FF 2015 7756, chiffre 3.2.5.

Comlot dépendront en grande partie des nouvelles règles cantonales relatives aux jeux d'adresse. Pour 2019, la Comlot a demandé un budget inférieur à CHF 3 mios.

Après l'entrée en vigueur de la LJAr, les cantons ne délivreront plus d'autorisations d'exploitation pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure (indépendamment de la révision de la CILP). L'autorisation est le fait exclusif de l'autorité intercantonale. La charge administrative des cantons en sera d'autant allégée (ils ne pourront donc plus percevoir de taxes causales).

En outre l'autorisation et la surveillance des jeux d'adresse de grande envergure seront désormais du ressort de la GESPA. Dans ce domaine également, les cantons n'auront donc plus de charges administratives (c'est aussi pour cette raison qu'ils ne pourront plus percevoir des émoluments y relatifs). En revanche, après l'entrée en vigueur de la LJAr, la souveraineté des cantons en matière d'imposition des appareils automatiques de jeux d'adresse ne sera en principe pas restreinte par rapport à la situation juridique actuelle.

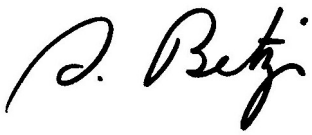
2. Conséquences pour les cantons de la révision des dispositions intercantonales

Le CJA s'écarte, de par sa structure et de par sa teneur, sur bien des points de la CILP en vigueur. Cela est dû avant tout à la création, désormais explicite, de personnes morales, ce qui impose une autre structure. L'organisation et le fonctionnement des structures aujourd'hui existantes ne s'écarteront pas de manière importante de la pratique actuelle, à l'exception de la FSES, qui sera réorganisée dans son principe. Comme l'ensemble des charges afférentes à l'exécution des tâches intercantonales sont financées par des taxes, des émoluments et des redevances, la révision de la CILP aura sans doute un impact négligeable sur les finances et l'état du personnel des cantons et des communes.

On ne voit pas de conséquences importantes pour les communes.

Berne, le 20 mai 2019

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



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

CONVENTION ROMANDE SUR LES JEUX D'ARGENT (CORJA) EXPOSE DES MOTIFS

1. CONTEXTE LEGISLATIF

Le présent projet de convention romande vise à remplacer la 9ème 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 9ème convention relative à la Loterie Romande, du 18 novembre 2005, ils souhaitent non seulement régler la question de l'exploitation exclusive par la Loterie Romande des jeux de loterie sur leurs territoires, mais aussi harmoniser la procédure et les critères relatifs à l'attribution des contributions aux bénéficiaires.

La CORJA réglemente ainsi, à un niveau intercantonal, les aspects suivants :

- le principe d'une position commune des cantons romands au sein des organes institués par le CJA notamment en matière de jeux de loterie de grande envergure et de lutte et de prévention contre le jeu des mineurs et le jeu excessif, par le biais de la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) ;
- les compétences de la CRJA, notamment en matière de désgination des membres romands des instances intercantonales 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

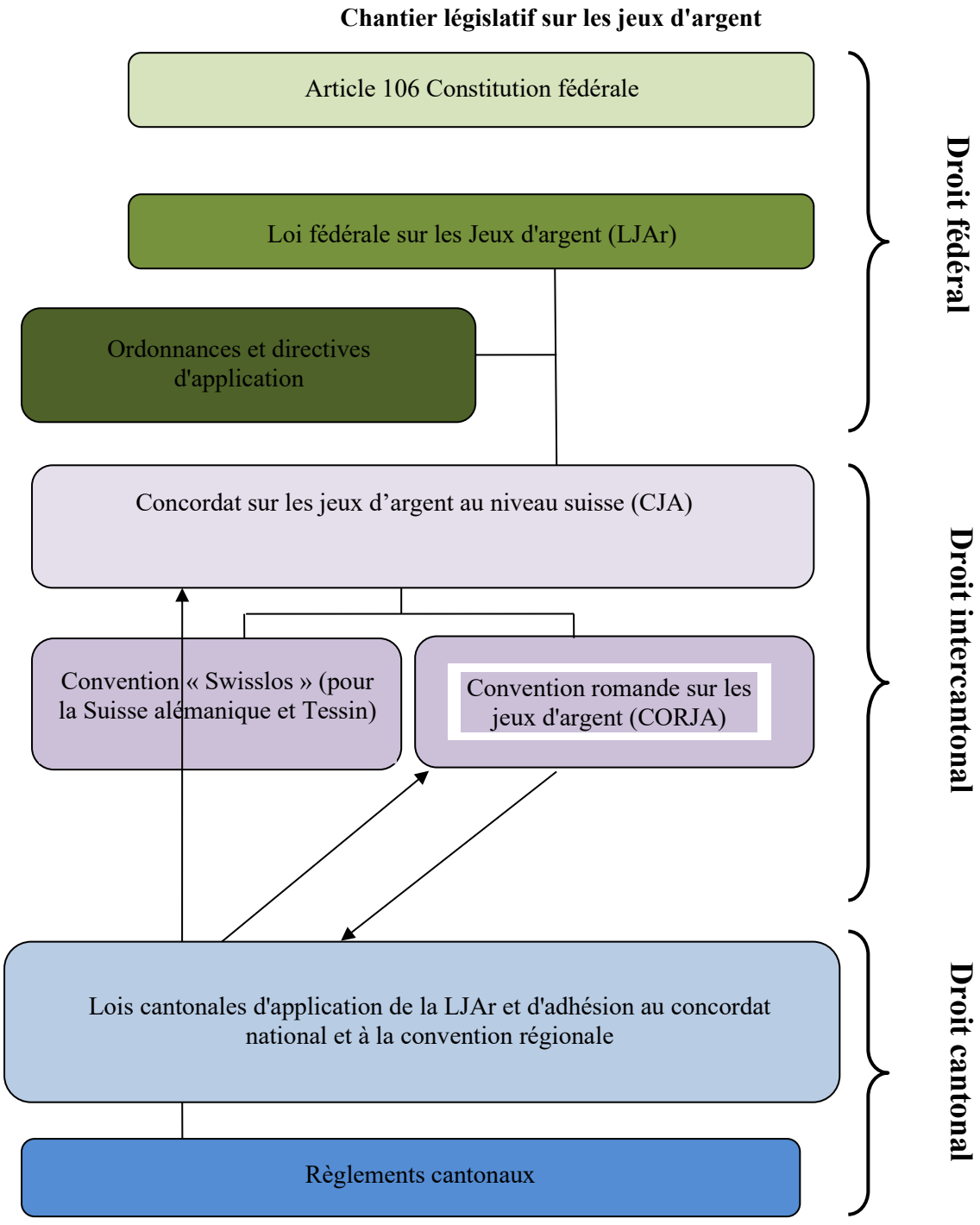
concerne les jeux de petite envergure), ainsi que la liberté de réglementer certains aspects de mise en œuvre et de procédure. Il est ainsi prévu que chaque canton se dote d'une loi cantonale d'application de la LJAr, qui devra notamment réglementer les points suivants :

- 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
Article 106 Constitution fédérale
Loi fédérale sur les Jeux d'argent (LJAr)
Ordonnances et directives d'application
Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)
Convention « Swisslos » (pour la Suisse alémanique et Tessin)
Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)
Lois cantonales d'application de la LJAr et d'adhésion au concordat national et à la convention régionale
Règlements cantonaux
Droit fédéral
Droit intercantonal
Droit cantonal

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 2e 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 coodination 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 intercantonales 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 LJAr. 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 2ème révision complète de la Constitution, entrée en vigueur le 1er janvier 2000, que ce régime de concession entrera en vigueur. Son entrée en vigueur devra même être retardée à avril 2000, date d'entrée en vigueur de la loi d'application du 18 décembre 1998 sur les maisons de jeu (LMJ). Depuis le début des années 2000, jusqu'à une vingtaine de casinos obtiennent des concessions en Suisse. Outre la part bénéficiaire restant aux exploitants, l'impôt sur les casinos a rapporté en 2015 pas moins de 273 millions à la Confédération, qui consacre cette somme au fonds AVS/AI, et 47 millions aux cantons où sont implantés les casinos B.

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

Nouvel article 106 de la Constitution

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

Nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent

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

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

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

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

La LJAr recèle quelques nouveautés. Elle prévoit l'abrogation de l'interdiction d'exploiter des jeux de casino en ligne. Il appartiendra aux maisons de jeu intéressées de demander l'extension de leur concession aux jeux en ligne. Elle permet d'offrir des paris sportifs attractifs et concurrentiels et autorise les tournois de poker en dehors des maisons de jeu à des conditions strictes. Il n'y aura pas de modification notable des catégories de jeux. La classification actuelle sera maintenue : loteries, paris sportifs, jeux de casino et jeux d'adresse. Par contre, les définitions et les conditions d'autorisation seront modifiées, d'une part pour prendre en compte les évolutions sociétales et technologiques et préserver l'attrait de l'offre, d'autre part pour réduire au minimum les conflits de compétences entre la Confédération et les cantons.

Autre innovation importante, la création d'un organe de coordination, composé paritairement de représentants des autorités d'exécution de la Confédération et des cantons, qui doit institutionnaliser les échanges de vues et la coordination entre lesdites autorités. Cet organe vise à anticiper, voire à éviter les conflits de compétences entre Confédération et cantons, dont on rappellera qu'ils étaient en partie à l'origine de cette refonte législative. C'est en effet en raison de litiges persistants sur la définition de certaines catégories de jeux, que la Confédération voulait réserver aux casinos, et de désaccords sur le champ des compétences fédérales en matière d'autorisation de jeux de loteries, qu'avait été déposée, le 10 septembre 2009, l'initiative populaire fédérale « Pour des jeux d'argent au service du bien commun », munie de 170101 signatures valables.

L'extension de l'offre de jeux autorisés, notamment aux jeux en ligne, nécessitera de renforcer la protection des joueurs contre le jeu excessif. La LJAr institue à cet égard différentes mesures coordonnées entre elles, qui renforceront globalement la protection des joueurs par rapport au droit actuel. Ces mesures s'organisent autour de deux axes principaux. Premièrement, les exploitants de jeux d'argent seront tenus d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan de mesures sociales et de prendre des mesures en fonction du danger potentiel que présente chaque jeu et de son canal de distribution. La mesure la plus sévère consistera à exclure les joueurs excessifs des jeux on-line et des jeux les plus sensibles en matière de risque d'addiction, afin de les empêcher de s'adonner aux jeux les plus dangereux.

Les autorités de surveillance veilleront au respect de ces obligations. Elles auront pour tâche explicite de prendre dûment en considération la protection des joueurs contre la dépendance au jeu. On s'assurera, grâce à de nouvelles règles relatives à la composition de ces autorités, qu'un de leur membre au moins ait des connaissances spécifiques en matière de prévention de la dépendance. Deuxièmement, les cantons seront tenus de prendre des mesures de prévention et d'offrir des possibilités de conseil et de traitement. La LJAr prend aussi en compte les autres dangers émanant des jeux d'argent. Elle contient de nombreuses dispositions visant à assurer une exploitation sûre et transparente de ces derniers et prévoit notamment des mesures contre la manipulation des compétitions sportives. Par ailleurs, elle assujettit les maisons de jeu et les exploitants des loteries, paris sportifs et jeux d'adresse potentiellement les plus dangereux à la loi sur le blanchiment d'argent.

La LJAr modernise les dispositions pénales et prévoit le blocage de l'accès aux offres de jeux d'argent en ligne depuis l'étranger pour limiter la prolifération des jeux non autorisés en Suisse.
Elle reprend sans changement les dispositions en vigueur relatives à l'impôt sur les maisons de jeu, mais fixe des règles sur l'affectation des bénéfices des loteries et des paris sportifs à des buts d'utilité publique.

Dans le droit en vigueur, les gains issus des loteries et des paris sportifs sont imposables alors que ceux obtenus dans les maisons de jeu ne le sont pas. La LJAr supprime cette inégalité de traitement et instaure une situation plus proche de celle qui prévaut dans d'autres pays en exonérant l'ensemble des gains réalisés grâce à des jeux d'argent. Pour les loteries, l'exonération est toutefois limitée aux gains inférieurs à 1 million de francs.

3. EXPOSÉ DES MOTIFS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1 Objet de la convention

L'article 1 délimite le but et le champ d'application de la CORJA.

Lettre a) jeux de grande envergure

La lettre a) affirme la volonté de soutenir une position commune des cantons signataires en matière de jeux de grande envergure. Les cantons romands ne pourront pas définir eux-mêmes cette politique, puisqu'elle devra l'être au plan des 26 cantons dans le cadre du concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA). Pour parvenir à y faire entendre la voix de la Suisse romande, une position commune de nos cantons est indispensable et permet d'atteindre des objectifs importants. Ce fut notamment le cas dans le cadre de l'élaboration du CJA, qui menaçait dans sa première version l'autonomie de nos cantons pour désigner l'exploitant exclusif (la Société de la Loterie de la Suisse romande, ci-après: Loterie Romande) et ne donnait pas à l'autorité politique les compétences suffisantes pour exercer ses compétences dans le cadre de la surveillance du marché des jeux d'argent. Cette position commune a aussi permis d'obtenir la garantie que les cantons romands pourront disposer de deux sièges au sein du comité de la conférence nationale, dont la présidence ou la vice-présidence.

La CORJA indique la nécessité pour les cantons romands de se coordonner pour défendre au plan national leur position relative aux compétences que la LJAr attribue aux cantons en matière de jeux de grande envergure, notamment celles relatives au développement de l'offre à la protection des mineurs et de la population, à la lutte contre le jeu illégal et la criminalité, à l'affectation des bénéfices à l'utilité publique ou à l'éventuelle interdiction de certaines catégories de jeux. Les jeux de grande envergure étant, selon la définition de la LJAr, exploités au niveau intercantonal, c'est impérativement au niveau intercantonal que cette règlementation 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.lil 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 règlementation 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 9ème convention relative à la Loterie Romande (article 2), par la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA).

Ce point sera détaillé aux articles 6 et 7 de la CORJA.

Lettre e) organes, procédure et critères de répartition

La LJAr rappelle l'obligation d'affecter les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs à des buts d'utilité publique. Elle précise ce qui était déjà la pratique dans les cantons romands, à savoir que ces bénéfices n'entrent pas dans le compte d'Etat des cantons et doivent être gérés indépendamment. La LJAr innove toutefois sur un point important, qui est l'objet de cette lettre e) : elle exige que les cantons légifèrent sur la procédure et les organes chargés de la répartition des fonds, et les critères que ces organes sont tenus de respecter pour l'attribution des contributions. Le message du Conseil fédéral précise que ces points doivent être réglés dans une loi au sens matériel (et non formel), à savoir sous forme de règle de droit contenue dans un texte adopté par le parlement ou par l'exécutif cantonal.

Simultanément, le Message du Conseil fédéral précise que les cantons devront conserver, s'agissant des critères et des modalités, « une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte des particularités locales et des développements futurs ». Le présent projet de CORJA règlemente de manière impérative la procédure, les modalités et les critères d'attribution qui doivent s'appliquer dans chaque canton. Chaque canton devra ensuite régler à son échelon la forme légale des deux organes de répartition (l'un pour le sport, l'autre pour l'utilité publique en général), leur surveillance, et fixer par voie de règlement des dispositions supplémentaires, spécifiques à chaque canton, pour préciser de manière plus fine encore certains critères ou points de procédure. Ainsi par exemple certains cantons exigent-ils le dépôt des demandes par voie électronique, d'autres imposent des délais spécifiques pour le dépôt de demandes, certains exigent que les projets soumis aux délibérations disposent d'au moins 50 % de sources de revenus autres que celles sollicitées auprès du fonds. Ces spécificités, aussi longtemps qu'elles resteront compatibles avec la présente CORJA, doivent pouvoir subsister.

Ce point sera détaillé dans les articles 16 ss. CORJA.

Lettre f) règles de répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les cantons

Actuellement, la 9e 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 maintenue 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 monitorage des mesures de prévention seront à l'avenir explicitement placés sous la responsabilité la plus haute, celle de la conférence spécialisée des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CSJA). Il en va de même pour la lutte contre le jeu illégal et la criminalité.

La CRJA devra défendre la position romande dans le cadre de la conférence nationale CSJA. Pour ce faire, s'agissant du domaine de la protection des mineurs et de la population et la prévention contre le jeu excessif, elle le fera en concertation avec la conférence intercantonale compétente en matière d'affaires sanitaires (aujourd'hui la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales – CLASS). C'est aussi la CRJA qui pourra proposer aux parlements cantonaux des adaptations législatives, voire des évolutions de la CORJA, qui seraient rendues nécessaires par l'évolution de la pratique des jeux ou de la législation supérieure.

Article 3 Jeux de petite envergure

La LJAr définit les jeux de petite envergure comme suit : *les loteries, paris sportifs et tournois de poker qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne (petites loteries, paris sportifs locaux, petits tournois de poker).* Cette catégorie de jeux présente donc par définition un caractère local, par opposition au caractère intercantonal des jeux de grande envergure. Il s'agit donc de préserver la capacité de chaque canton de tenir compte de ses réalités locales et de ses traditions. Pour

cette raison cet article affirme l'ambition des cantons romands de coopérer activement et d'harmoniser leurs pratiques dans tous les domaines relatifs aux jeux de petite envergure, en particulier dans les domaines de la surveillance des jeux et de leurs exploitants, de la protection des mineurs et de la population et de la lutte contre la criminalité. Ce souhait a été appuyé fortement par la commission interparlementaire, qui a renforcé la formulation de la CORJA s'agissant de cette coordination intercantonale. En effet, la formulation initiale précisait parlait de se coordonner "autant que possible", anticipant d'éventuelles divergences régionales. Cette précision a été supprimée à la demande de la commission interparlementaire et impose donc une coordination et une harmonisation forte. Celle-ci sera prévue dans le cadre des lois cantonales d'application de la LJAr.

L'une des innovations de la LJAr est de légaliser les tournois de poker, sous certaines conditions, répondant en cela à la motion 08.3060 du Conseiller national Lukas Reimann, « Légaliser le jeu de poker dans les cercles privés ». En outre, la LJAr exonère les organisateurs de ces tournois de toute obligation d'affectation d'éventuels bénéfices. On ignore à ce jour quelles seront les exigences complémentaires que le Conseil fédéral fixera aux organisateurs de ce type de tournoi, puisque ces exigences feront l'objet d'ordonnances d'application, comme le prévoit l'article 36, al. 3 LJAr. Il est donc prématuré d'évaluer aujourd'hui l'évolution de ce secteur. Toutefois, la LJAr (art. 41, al. 1) conserve aux cantons la possibilité, pour tous les jeux de petite envergure (y compris le poker), de « prévoir des dispositions allant plus loin que celles du présent chapitre ou d'interdire certains jeux ».

A ce propos, l'article 3 al. 3 CORJA prévoit que les cantons « se concertent et se coordonnent lorsqu'ils envisagent de fixer des conditions plus restrictives que celles fixées » par la Confédération. La CRLJ (demain CRJA) entend donc surveiller étroitement l'évolution des jeux de poker, dont le potentiel addictif est connu. C'est pourquoi, au début 2019, la CRLJ a désigné dans chaque canton des représentant-es pour siéger dans un groupe intercantonal chargé de préparer le chantier législatif de rang cantonal. En particulier, ce groupe de travail a été chargé de proposer une approche cohérente des jeux de petite envergure entre les cantons romands, afin d'assurer un fonctionnement équitable de ce secteur et de faciliter la tâche de surveillance des autorités cantonales, conformément à l'ambition de l'article 3 CORJA. Le 23 septembre 2019, la CRLJ a adopté à l'unanimité la proposition législative de ce groupe de travail, qui a donc été transmise à chaque canton pour qu'elle puisse être soumise aux parlements cantonaux pour adoption.

Tout comme pour les jeux de grande envergure, l'organe chargé de cette coordination sera la CRJA, qui réunit les Conseillers d'Etat concernés par les jeux d'argent. Ils pourront coordonner leurs actions de terrain, mais aussi d'éventuelles initiatives de régulation, que ce soit via l'adaptation des législations cantonales ou via l'adaptation de la présente convention.

Article 3A Commission consultative sur le poker

Conformément aux attentes formulées par la commission interparlementaire, qui souhaitait qu'une attention soutenue soit portée à la protection de la population dans le domaine du poker, la présente convention propose de confier à la CRJA la compétence d'instituer une commission consultative destinée à appuyer les autorités chargées de l'autorisation et de la surveillance des jeux pour faire évoluer le cadre règlementaire en fonction des tendances observées dans le secteur du poker, d'établir des statistiques, de mettre en place des formations aux bonnes pratiques pour les exploitants et de conseiller les autorités de poursuite pénale dans la lutte contre le jeu illégal.

Cette commission n'entraînera aucune charge budgétaire. En effet, les personnes qui y siégeront seront soit envoyées par leur canton (pour des fonctionnaires chargés de la surveillance et de la prévention), soit directement intéressés par la question (exploitants et joueurs). La CRLJ se coordonnera avec la conférence chargée des questions sanitaires (aujourd'hui la CLASS) pour la désignation des membres représentant la prévention.

Il ne faut pas en effet négliger le fait que, avec la LJAr, la Suisse est devenu le premier pays du monde à légaliser les tournois de poker en dehors des maisons de jeu. La législation cantonale qui sera proposée doit donc faire l'objet d'une étude régulière quant à son adéquation avec les tendances du secteur. Une législation trop stricte pourrait empêcher l'émergence d'une scène légale de poker, dans laquelle les risques sont mieux maîtrisés, au profit d'une scène illégale échappant à tout contrôle. A l'inverse, une législation trop souple montrerait rapidement ses lacunes et devrait également être adaptée. La constitution de cette commission permet de réunir des compétences à l'échelle romande, afin d'étudier l'ensemble de l'espace géographique concerné, et de proposer des adaptations législatives ou règlementaires respectant l'ambition d'harmonisation fixée par la CORJA à son article 3.

Article 4 Désignation d'une exploitante exclusive des jeux de loterie et de paris sportifs de grande envergure

En application de l'article 23 al. 1 et 2 LJAr, le CJA fixe le nombre d'exploitants autorisés dans chaque région du pays, à savoir un exploitant par région (art. 49 al. 3 CJA). Elle autorise les cantons romands à désigner l'exploitant exclusif dans le cadre d'un concordat. C'est pourquoi la présente convention romande désigne formellement l'exploitant pour la Suisse romande, à savoir la Loterie Romande, qui pourra être mise au bénéfice de l'autorisation exclusive d'exploiter par l'autorité intercantonale d'exécution. Il est en effet essentiel que la Suisse romande, si elle ne délivre pas techniquement l'autorisation exclusive d'exploiter (cette compétence relève de l'autorité intercantonale), puisse choisir souverainement l'exploitant qu'elle entend désigner. Confier cette responsabilité au niveau de la convention nationale reviendrait à accepter le risque qu'une majorité de cantons alémaniques impose à la Suisse romande un autre exploitant.

Article 5 Statuts de la Loterie Romande

Le Conseil d'administration de la Loterie Romande a conduit en janvier 2016 une réflexion portant sur l'analyse des structures envisageables au regard de la LJAr. Les conclusions de ce rapport relèvent que la forme la plus souhaitable reste celle de l'association. Ce type de structure permet, outre la pérennité par rapport à la forme actuelle, de garantir la poursuite de la stratégie de la Loterie Romande et de mettre en œuvre efficacement la LJAr.

Article 6 Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA)

L'article 6 institue formellement la CRJA, pour remplacer l'actuelle Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ), qui était instituée par la 9ème convention relative à la Loterie Romande.

Il s'agit ici d'assurer l'existence d'un organe réunissant les Conseillers d'Etat chargés de la surveillance des jeux d'argent hors casinos, organe indispensable pour atteindre les objectifs décrits dans les articles 2, 3 et 4.

La composition et la nomination des membres de la CRJA ne diffère pas du système actuellement en vigueur.

L'innovation principale concerne l'extension de la compétence de cette conférence à l'ensemble du marché des jeux d'argent hors maisons de jeux, et non seulement aux loteries. Cette extension des compétences est rendue nécessaire par la LJAr, qui réunit les compétences liées à l'ensemble des jeux d'argent sous un même toit. A ce titre, le futur CJA remplacera également la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM), par la Conférence spécialisée des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CSJA).

Les compétences de la CRJA sont identiques à celles de la CRLJ, à ceci près que la mission de cette dernière, après avoir créé la Société de la Loterie de la Suisse romande en 1937, se limitait à « encourager la coordination de la législation et de la pratique administrative en matière de loteries, opérations analogues, paris et autres jeux d'argent ». Une mission qui sera désormais, s'agissant des jeux de grande envergure, renforcée car la future CRJA ne sera plus seulement chargée « d'encourager la coordination », mais bien de « définir la position globale » en la matière.

En revanche, la CRJA n'aura plus pour compétence de « préaviser 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 vigiliante 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 quatres ans la position qu'elle défendra à ce sujet.

Article 7 Organisation

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

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

Article 8 Organes de répartition

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

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

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

	Sport	Base légale	Autres domaines	Base légale
Vaud	Fondation du sport vaudois	Règlement sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R. RepLo) (935.53.2), du 18 novembre 2009	Fondation d'aide sociale et culturelle	Règlement sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R. RepLo) (935.53.2), du 18 novembre 2009
Fribourg	Commission cantonale LoRo-Sport	L'ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande revenant au canton de Fribourg pour le domaine du sport (463.11), du 29 juin 2010	Commission cantonale fribourgeoise de la Loterie Romande	Le règlement concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande revenant au canton de Fribourg (958.31), du 27 novembre 1989
Valais	Fonds du sport et commission du fonds du sport	Règlement sur le Fonds du sport du 26 mars 2014 (RFdS) (935.700)	Délégation valaisanne à la Loterie Romande	Ordonnance concernant l'attribution des bénéfices résultant des loteries, du 4 juillet 2001 (935.505)

Neuchâtel	Fonds des sports et commission de répartition de la part des bénéfices de la Loterie Romande en faveur du sport	Arrêté concernant la répartition de la part des bénéfices de la Loterie Romande en faveur du sport (ARLoS) (933.516)	Commission neuchâteloise de répartition du bénéfice de la Loterie Romande	Loi sur la police du commerce du 18 février 2014 (LPCom) (941.01)
Genève	Fonds d'aide au sport et commission cantonale d'aide au sport	Loi sur le sport (C 1 50), du 14 mars 2014; Règlement sur l'aide au sport (I 3 15.09) du 3 novembre 2010	Organe genevois de répartition des bénéfices de la Loterie Romande	Règlement relatif à la répartition des bénéfices de la Loterie Romande (I 3 15.05), du 23 novembre 2009
Jura	Fonds du sport et commission consultative du sport	Loi visant à encourager les activités physiques et le sport (415.1), du 17 novembre 2010; Ordonnance portant exécution de la loi visant à encourager les activités physiques et le sport (415.11), du 18 décembre 2012.	Délégation jurassienne à la Loterie Romande	Règlement concernant la répartition du bénéfice de la Loterie de la Suisse romande (935.516), du 7 avril 1988

La LJAr ne remet pas en question l'organisation selon laquelle les décisions des organes peuvent faire l'objet de confirmation par le Conseil d'Etat, comme le précise le Message du Conseil fédéral: « Avec l'art. 124 (devenu 127 dans la loi votée, *ndr*.), al. 1, let. a, les cantons pourront conserver leurs pratiques actuelles. Conformément au principe d'autonomie organisationnelle des cantons, ceux-ci seront donc libres de choisir l'organe chargé de l'octroi des contributions ». C'est ainsi que la présente convention n'exige aucune modification de l'organisation actuelle ou du statut des organes cantonaux, dont l'existence était déjà postulée par l'actuelle 9ème 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 mené par le service du contrôle des finances de chaque canton (alinéa 4). La première exigence est liée au fait que, tant sur le plan des modalités que sur celui des critères d'attribution, chaque organe de répartition sera forcément amené à revoir régulièrement ses pratiques pour les adapter à son environnement. Ces pratiques et usages devront être formalisés dans un règlement interne, afin d'assurer la transparence (article 127, al. 1, let. b, et 128, al. 1) et les exigences d'égalité de traitement (article 127, al. 3) que pose la LJAr. Quant à l'exigence d'une révision externe et de l'application d'une norme comptable reconnue, elle relève, du point de vue des gouvernements

cantonaux, du simple bon sens s'agissant d'entités chargées de gérer, chaque année, un total de plus de 200 millions de francs sur le plan romand.

La CORJA permet en outre à chaque canton, en plus des deux organes de répartition, d'attribuer jusqu'à 30% du bénéfice directement par décision du Conseil d'Etat ou d'un service de l'administration cantonale. Cette disposition a été amplement débattue au sein de la commission interparlementaire qui a émis de sérieux doutes à son propos. Elle a toutefois admis de laisser cette marge de manœuvre à chaque canton, mais en précisant que ces 30% devront impérativement être répartis dans un cadre conforme à la CORJA (modalités et critères définis aux articles 17 et ss.) et au droit fédéral, ce qui exclut l'affactation 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 intercantonales 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 règlementations cantonales pour le surplus, et notamment les questions d'interprétation.

Article 12 Gestion des fonds

Les fonds issus des bénéfices de la Loterie Romande doivent, conformément à l'article 126 LJAr, être tenus indépendamment des comptes d'Etat des cantons. Il appartient donc aux organes de répartition de veiller à la gestion desdits fonds, sous réserve bien évidemment des organes de surveillance. Les revenus de ces fonds étant issus de l'activité commerciale, forcément aléatoire, de la Loterie Romande et ne bénéficiant d'aucune garantie de stabilité, les organes de répartition doivent donc s'assurer que les fonds ne se trouvent jamais à découvert. Cela suppose donc non seulement l'établissement de comptes, mais aussi une planification de trésorerie à long terme permettant d'assurer la couverture permanente des frais de fonctionnement, d'une part, et d'autre part des contributions accordées.

En revanche, cette règle ne doit pas conduire les fonds à thésauriser inutilement leurs ressources, ce qui constituerait une forme d'irrespect du principe constitutionnel qui veut que les revenus issus des jeux d'argent soient consacrés à l'utilité publique. C'est ainsi que, conformément aux recommandations de la conférence spécialisée des membres de gouvernement concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM), les organes de répartition doivent veiller à ce que leurs liquidités librement disponibles ne dépassent pas l'équivalent de deux exercices consécutifs. L'ensemble des organes de répartition romands respectent d'ores et déjà pleinement cette recommandation de la CDCM.

Article 13 Information du public

Même si les sommes distribuées par les organes de répartition ne proviennent pas d'argent public, mais bien de l'activité commerciale de la Loterie Romande, les organes de répartition doivent appliquer des règles exigeantes en matière d'information au public.

C'est pourquoi la présente CORJA exige que les organes de répartition publient non seulement les critères et les modalités qui régissent leurs décisions, mais aussi la liste de tous les bénéficiaires des contributions allouées ainsi que des montants correspondants, la nature des projets soutenus, ainsi que les états financiers synthétiques du fonds. Cette disposition reprend donc les exigences de l'article 128 LJAr.

Cette transparence est essentielle dès lors que, à l'inverse, les délibérations des organes de répartition ne sont pas publiques, ceci afin de préserver évidemment la confidentialité des données des requérants que protège l'article 10 sur le secret de fonction. De même, les décisions négatives (refus de contribution) ne peuvent être rendues publiques, au risque de porter préjudice aux requérants concernés. Un refus peut en effet être fondé sur l'analyse que le projet ne présente pas de caractère d'utilité publique suffisant, ou qu'il ne présente pas les garanties suffisantes de pérennité. Dans d'autres cas, ce refus peut se fonder sur des problématiques plus graves révélées par l'analyse du dossier du requérant. Dans un cas comme dans l'autre, la publication du refus serait de nature à nuire de manière significative au requérant, ce qui serait constitutif d'une atteinte à la personnalité.

Article 14 CPOR et CPORS

La nouvelle loi sur les jeux d'argent, à son article 127, al. 5, précise que les cantons peuvent affecter une part des bénéfices nets à des buts d'utilité publique intercantonaux et nationaux. Si la loi fédérale autorise aussi des buts internationaux, la présente convention les exclut. En effet, seuls les cantons alémaniques affectaient jusqu'ici des contributions de leurs fonds de loterie pour des projets liés à de l'aide

humanitaire ou de l'aide au développement, voire de la promotion économique à l'étranger. Dans les cantons romands, la règle a toujours été que ces buts devaient être financés par les ressources de l'Etat, car répondant à une politique déterminée. Cela a surtout permis de respecter le principe selon lequel l'argent perdu en Suisse par les joueurs devait leur revenir via l'affectation des bénéfices à l'utilité publique dans notre pays.

En Suisse romande, les projets qui concernent au moins quatre cantons sont examinés par la Conférence des Présidentes et des Présidents des Organes de Répartition (CPOR), qui réunit tous les présidences des organes de répartition des six cantons. Cette conférence statue sur le caractère intercantonal des projets et procède aux arbitrages qui sont ensuite soumis pour approbation à chaque organe cantonal. La totalité des attributions intercantonales 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 coupoles de l'Eglise orthodoxe (Genève).

L'alinéa 3, repris lui aussi des conditions-cadres romandes actuellement en vigueur, approfondit les dispositions de la LJAr. Celle-ci exclut, comme le faisait l'ancienne loi sur les loteries et paris professionnels, l'utilisation des bénéfices des loteries pour financer des tâches relevant d'obligations légales (article 125) incombant aux pouvoirs publics. Elle précise en outre que « les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs n'entrent pas dans le compte d'Etat des cantons. Ils sont gérés séparément. »

Ces dispositions marquent la volonté forte du législateur d'opérer une distinction suffisante entre d'un côté les fonds et les organes chargés de procéder à l'examen des demandes, et de l'autre les autorités politiques. A ce propos, le parlement fédéral avait constaté, dans certains cantons alémaniques, qu'une partie non négligeable des bénéfices de Swisslos étaient affectés directement à des services de l'Etat pour l'accomplissement de leurs missions, dans certains cas pour permettre d'opérer des coupes budgétaires dans certaines subventions, en les compensant par les ressources des fonds de loterie. Il en résulte une confusion sur la définition même des fonds de loterie, qui ne sont pas alimentés par de l'argent public (ni par l'impôt, ni par des ressources autres de l'Etat), mais par une activité commerciale d'utilité publique. Autrement dit, les fonds de loterie sont alimentés par l'argent du public, mais pas par de l'argent public.

Cette confusion n'a heureusement pas cours en Suisse romande. L'alinéa 3 indique ainsi clairement que l'autorité politique ne peut pas s'appuyer sur les fonds de loterie pour compenser ses désengagements. La réciproque est vraie également : les organes de répartition ne peuvent s'ériger en contre-pouvoir à une décision budgétaire de l'autorité politique.

Toutefois, la formulation prévue permet aux organes de répartition, en toute indépendance, de pallier une situation urgente et ponctuelle liée à un désengagement d'une autorité politique. Ce désengagement ne peut en aucun cas concerner une obligation légale de droit public, exclue par l'article 125, al. 3 LJAr,

mais peut être envisagé à titre exceptionnel lorsqu'une aide financière publique doit être réduite ou supprimée. Le « coup de pouce » ainsi accordé à une entité pour lui permettre de se restructurer ou de pallier ponctuellement une baisse de ressources, ne peut être accordé durablement. En effet, dans le cas contraire, les organes de répartition se trouveraient dans la situation de contrer des décisions budgétaires, ce qui constituerait à l'évidence un moyen de contourner des décisions démocratiques et ne pourrait donc pas être admis.

Enfin, l'alinéa 4 précise le caractère de territorialité des contributions accordées, selon le principe qui veut que l'argent du jeu doit revenir au bassin de population qui l'a perdu. Toutefois, la formulation prévue n'exclut pas des soutiens à des projets se déroulant dans d'autres cantons, voire dans d'autres pays, mais à condition que ces projets profitent directement à la population des cantons romands. C'est notamment le cas lorsque des fonds de loterie romands contribuent à des aménagements ou a 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 (Cinéforom) ou le soutien financier aux tournées dans le domaine du théâtre ou de la danse (Corodis), ou lorsqu'il s'agit d'organisation faîtières, 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 règlementaire. 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 règlementaire. 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 LJAr, l'article 127, alinéa 4 de la loi fédérale "énonce que les al. 2 et 3 du même article ne créent pas un droit de recours contre les décisions d'octroi d'une contribution. Il appartiendra aux cantons de décider s'ils veulent ouvrir ou non une voie de recours."

A l'inverse, les organes de répartition sont tenus au respect des critères ci-dessus ainsi qu'à la transparence sur les attributions octroyées et sur leurs comptes. Cette transparence est déjà assurée dans les cantons romands, qui publient chaque année la liste des bénéficiaires, le montant octroyé à chacun d'entre eux et le projet concerné, ainsi que leurs comptes. A l'inverse, les décisions de refus ne sont communiquées qu'au requérant et ne sont pas rendues publiques, dans le souci évident de préserver sa personnalité puisqu'un refus pourrait entraîner des doutes sur le requérant ou sur son projet, ou nuire à ses recherches de fonds auprès d'autres sources de financement.

Article 22 Révocation des contributions

Afin d'assurer le respect des conditions ci-dessus et en l'absence de disposition pénale, le présent article attribue aux organes de répartition la compétence de révoquer des contributions dans des conditions particulières. Dans les cantons où les attributions sont avalisées par arrêté du Conseil d'Etat, les révocations formulées par les organes devront aussi être confirmées par arrêté du Conseil d'Etat, par souci de parallélisme des formes.

Comme les organes de répartition doivent souvent statuer bien avant l'aboutissement d'un projet, il arrive fréquemment que le versement de la contribution soit conditionné à la réalisation d'un certain nombre de conditions (voir article 17). La révocation peut donc intervenir si ces conditions n'ont pas été remplies. Elle ne fragilise pas l'organisation bénéficiaire et ne conduit pas à des remboursements, encore moins à des mesures de recouvrement, puisque dans ces cas-là la contribution n'avait pas encore été versée.

Plus rarement, il peut survenir que des bénéficiaires ne réalisent pas le projet pour lequel ils ont obtenu une contribution, ou ne respectent pas la règlementation applicable, en particulier les dispositions de la présente convention ou les règlementations 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 9ème 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 9ème 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 intercantonales » 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'insttution 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 choisi-es 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 légitiment 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 commisison 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 9ème 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 1er 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 règlementation 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 1er janvier 2021, à savoir:

- la convention nationale (CJA)
- la convention romande (CORJA)
- les lois cantonales d'application de la LJAr sur les jeux de petite envergure.

En proposant simultanément à vos délibérations l'ensemble des éléments de ce chantier législatif, les gouvernements romands visent à faciliter vos travaux pour permettre l'aboutissement d'une démarche entamée par les cantons romands, en avril 2008 déjà, par le lancement d'une initiative populaire "pour des jeux d'argent au service du bien commun". Toutes ces étapes ont été indispensables pour soutenir l'idée, toujours défendue par les cantons romands et soutenue par le peuple suisse, que les jeux d'argent ne constituent pas un marché anodin qui doit être livré à une concurrence sauvage, mais sérieusement encadré pour protéger la population contre les risques inhérents à ces jeux (dépendance, fraude, financement d'activités illicites, blanchiment d'argent) et pour assurer que leurs bénéfices soient intégralement reversés à l'utilité publique.

Pour toutes ces raisons, les gouvernements romands vous appellent à soutenir la présente convention.

Rapport final de la Commission interparlementaire romande chargée de l'examen du concordat intercantonal sur les jeux d'argent au niveau suisse et du projet de convention romande (CIP d'examen CJA CORJA)

Introduction

Cette CIP d'examen sur les concordats sur les jeux d'argent a été mise en place à l'initiative des parlements romands, au regard des mécanismes interparlementaires prévus par la Convention sur la participation des parlements (ci-après : CoParl). Les cantons de Fribourg, Vaud, Genève, Neuchâtel et Jura étaient particulièrement favorables à l'institution d'une CIP sur les deux concordats. Le canton du Valais ne jugeait pas son institution nécessaire mais a néanmoins participé aux travaux.

Sur le plan procédural, le Bureau interparlementaire de coordination (ci-après : BIC) a été saisi formellement en date du 22 mai 2019 par M. le Conseiller d'Etat Georges Godel en sa qualité de président de la Conférence romande de la loterie et des jeux (ci-après : CRLJ) et vice-président de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (ci-après : CDCM).

La CIP d'examen sur le concordat suisse (ci-après : CJA) et la convention romande (ci-après : CORJA) en lien avec les jeux d'argent s'est réunie le lundi 2 septembre 2019 de 10h00 à 17h30 ainsi que le jeudi 3 octobre 2019 de 10h00 à 15h30, à Lausanne. Les séances étaient présidées par M. Raymond Wicky (GE), la vice-présidence étant assurée par M. Julien Spacio (NE). La CIP a bénéficié de l'appui essentiel de M. Jean-Luc Moner-Banet, directeur général de la Loterie romande, de M. Bernard Favre, ancien président de la Conférence des présidents des organes de répartition (ci-après : CPOR) et de M. Georges Godel, qui a partiellement assisté aux deux séances.

Les travaux de la CIP sur les deux concordats étant terminés, elle transmet ce rapport final à la CRLJ et à la CDCM. Vous trouverez au sein du présent rapport les diverses remarques que les parlements romands souhaitent relayer auprès des Conférences en vue d'éventuelles modifications de la version finale des textes intercantonaux concernés.

Entrée en matière sur le CJA

M. Moner-Banet présente de manière synthétique le concordat et ses enjeux. Les membres de la CIP s'expriment ensuite sur le processus de consultation interparlementaire romand, jugé problématique car il se déroule en parallèle du processus de ratification, ce qui signifie que le texte du concordat n'est a priori plus modifiable.

Les cantons romands sont unanimes sur le fait que le processus de consultation en lien avec le CJA est problématique. Il ne permet en effet pas de respecter la CoParl, plus particulièrement son article 14 qui prévoit que la procédure prévue au chapitre 2 de ladite convention est applicable par analogie lors de la mise en consultation d'un projet de convention de portée nationale.

Les membres de la CIP espèrent une meilleure collaboration entre parlements et gouvernements à l'avenir sur ce type de concordat. Ils sont cependant prêts à accepter l'entrée en matière afin de discuter du texte du concordat et de transmettre les remarques des délégations parlementaires romandes.

L'entrée en matière est adoptée à l'unanimité par 34 voix.

Examen thématique des commentaires sur le CJA

- <u>Absence d'un contrôle de gestion interparlementaire (art. 5 CJA)</u>

Remarques 5 à 8 : acceptées par 33 voix pour, 0 contre et 1 abstention.

Le projet délègue de larges pouvoirs aux différents organes et organismes concordataires mais aucun contrôle parlementaire n'est envisagé sur les structures mises en place par le concordat. Les représentants des gouvernements, dont la composition n'est pas forcément représentative des différentes sensibilités politiques, conservent ainsi une très large liberté d'action. Le statut des membres de la GESPA (qui forment le conseil de surveillance) n'est pas défini et le régime de surveillance disciplinaire fait défaut. Les membres du tribunal des jeux d'argent sont élus par les conseillers d'Etat réunis dans la CSJA alors qu'en principe, une élection des juges par le parlement ou par le peuple est prévue. Un contrôle de gestion interparlementaire serait mieux à même de garantir un contrôle indépendant et légitimé.

Cette question est importante pour les parlementaires romands. En effet, les membres de la CIP constatent un défaut de haute surveillance parlementaire. Cette compétence est cantonale et même si les avis de droit concluent

qu'un contrôle de gestion interparlementaire n'est pas nécessairement obligatoire, la possibilité d'instituer un tel contrôle existe, nonobstant le fait que la GESPA soit au bénéfice d'un rôle de surveillance. Il est relevé qu'il s'agit également d'une question de bon sens que d'avoir un tel mécanisme de contrôle et que ce dernier permet d'améliorer les prestations.

La CIP souhaite la mise en place d'un contrôle de gestion interparlementaire.

- Possibilité de déroger au droit fédéral (art. 10, al. 2 et 14, al. 2 CJA)

Remarques 4 et 9 : acceptées à l'unanimité par 34 voix.

Le personnel du tribunal est soumis au droit du personnel de la Confédération, qui s'applique par analogie, et la possibilité d'y déroger par voie réglementaire est prévue. La CIP souhaite que le texte renonce à toute dérogation ou qu'il délimite au moins clairement les dérogations possibles, par exemple en précisant qu'elles ne sauraient agir qu'en faveur du personnel concerné.

Par ailleurs, la question de savoir auprès de quelle instance un recours pourra être formé en cas de litige relatif au travail au sein du tribunal est incertaine. Une réserve est également formulée quant à la possibilité de déroger à la loi par un règlement.

La CIP souhaite qu'il n'y ait pas de dérogation au droit fédéral ou alors une dérogation cadrée.

- Nomination des juges (art. 11 CJA)

Remarques 10 à 12 : acceptées à l'unanimité des présents, par 33 voix.

La réglementation du fonctionnement de ce tribunal est lacunaire. Le tribunal, à l'instar des autres organes concordataires, devrait être placé sous la haute surveillance d'une commission interparlementaire, laquelle pourrait également être chargée de la nomination des juges. Il convient de garantir l'indépendance du tribunal des jeux d'argent alors même qu'il est prévu que les juges de ce tribunal seront élus par la CSJA à laquelle est justement soumis le tribunal. Les membres de la CIP proposent que les juges en place soient des juges de dernière instance (à tout le moins les juges romands) afin de renforcer la haute surveillance parlementaire.

La CIP souhaite qu'il n'y ait que des juges de dernière instance au sein du Tribunal des jeux d'argent.

- Publication de la rémunération des membres des organes de direction (art. 18 CJA)

Remarque 15 : acceptée par 32 voix pour, 1 contre, 0 abstention.

La loi soumet les sociétés cotées en bourse à des obligations de transparence qui s'appliquent aux rémunérations des membres du conseil d'administration et de la direction. Il devrait en être de même pour des institutions publiques.

La quasi-totalité des membres de la CIP est en faveur de la publicité des rémunérations.

- Acronyme GESPA (art. 19 CJA)

Remarque 16 : acceptée par 7 voix pour, 3 contre et 23 abstentions.

Même si certains membres de la CIP relèvent que ce n'est pas un enjeu essentiel, l'appellation allemande paraît peu adéquate et ne devrait pas être imposée par les cantons germanophones. Il relève du bon sens d'avoir une appellation correspondante en français pour une institution (par exemple : l'AISJ pour l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent).

Une majorité de la CIP souhaiterait une appellation francophone pour la GESPA.

- Redistribution en cas de dissolution (art. 30 CJA)

Interrogation 19 : soutenue par 18 voix pour, 10 contre et 5 abstentions.

La CIP salue le fait que la redistribution se fasse au prorata de la population résidente des cantons. Une partie de la CIP se demande cependant pourquoi la redistribution ne tient pas compte également du volume joué par canton.

Une majorité de la CIP souhaite des clarifications sur ce point.

- Dotation de la FSES (art. 33 CJA)

Remarques 21 et 22 : acceptées à l'unanimité des présents, par 32 voix.

Les dispositions transitoires, qui doivent régler le passage du système actuel vers le nouveau système, manquent de clarté. Il semble que le transfert de la fortune de la Société du SportToto (SST) dans la nouvelle FSES ne soit pas déterminé. Le concordat n'indique pas de quelle manière la FSES sera initialement dotée. La question de la dissolution de la SST devra être clarifiée, notamment en ce qui concerne l'attribution relative à chaque canton.

La CIP estime que cette question est importante et considère que la fortune actuelle de la SST devrait être intégralement reversée à la FSES.

- Financement des mesures de prévention (art. 66 CJA)

Remarque 25 : amendée et acceptée par 26 voix pour, 6 contre et 1 abstention.

Le mode de calcul et le taux de la redevance demeurent inchangés, soit 0.5% du produit brut des jeux annuel, ce qui représente env. 2 millions de francs par an à se répartir entre les 6 cantons romands. Ce taux pourrait être supérieur, ce d'autant plus que la redevance ne représente que 1/200 des mises. Une majorité des membres de la CIP serait en faveur d'une hausse du taux à 0.75%.

Amendement du Jura accepté : [1] La part « prévention » s'élève à 0.75% du produit brut des jeux annuel des loteries et des paris sportifs.

Amendement de Genève accepté : proposition de renforcer l'information sur les fonds existants et leur utilisation ; d'avoir un taux minimum qui peut évoluer ; de faire en sorte que le taux soit applicable à l'ensemble des partenaires.

La majorité de la CIP est très sensible à la problématique de la prévention. Elle est favorable à une meilleure information sur les fonds et leur utilisation, à un taux évolutif (qui pourrait passer de 0.5% à 0.75%) et qui soit applicable à tous les partenaires.

- Nombre d'adhésions requis pour l'entrée en vigueur (art. 69 CJA)

Remarques 27, 28, 29 : acceptées à l'unanimité des présents, par 32 voix pour.

Contrairement au 1er projet mis en consultation, le texte autorise une entrée en vigueur contre l'avis d'une minorité importante de cantons. Au cas où les seuls cantons romands renonceraient à une adhésion, il se pourrait alors que la Loterie romande soit valablement placée sous la surveillance des autorités concordataires alors même que les cantons qui la constituent en seraient exclus. Ceci porterait une atteinte sévère à leur souveraineté. A tout le moins, la situation juridique nous semble incertaine pour les cantons non signataires dans cette éventualité-là. La CIP souhaite que l'ensemble des cantons concernés par les décisions des autorités du CJA puissent y participer.

La CIP regrette cette réduction du nombre d'adhésions requis pour l'entrée en vigueur.

Prises de position finales sur le CJA

L'ensemble des remarques validées par la CIP sont acceptées à l'unanimité par 33 voix.

Cette prise de position finale ne correspond pas à une approbation du CJA par la CIP mais à une approbation des remarques qui sont le fruit du travail de discussion et de consolidation des parlements romands sur le CJA.

Entrée en matière sur la CORJA

Comme pour le CJA, M. Moner-Banet présente de manière synthétique le projet de convention romande et ses enjeux. Avant le vote d'entrée en matière, un membre de la CIP rappelle l'importance d'avoir un contrôle de gestion interparlementaire, ce qui fait actuellement défaut dans la CORJA.

L'entrée en matière est adoptée à l'unanimité par 33 voix.

Examen article par article de la CORJA

- Mention de la CoParl dans le préambule

Remarque 1 : acceptée à l'unanimité des présents, par 31 voix.

Cette proposition est formulée sachant que la C-LoRo actuelle date de 2005 et que la CoParl date de 2010. Il n'avait pas été fait référence à la CoParl à l'époque mais il serait judicieux de le faire pour cette nouvelle convention.

La CIP d'examen considère que la CoParl doit être mentionnée dans la CORJA, notamment dans le cadre de la création d'une commission interparlementaire de contrôle.

- Institution d'une commission interparlementaire de contrôle (art. 1, let. f CORJA)

Remarque 2 : acceptée par 24 voix pour, 6 contre et 1 abstention.

Cette CIP de contrôle serait destinée à exercer la haute surveillance au sens de l'art. 15 CoParl. Certains membres de la CIP se demandent s'il est judicieux que la haute surveillance prenne la forme d'une CIP de contrôle et indiquent que ces CIP de contrôle ont des limites de fonctionnement avec des députés de milice. Un membre de la CIP indique qu'il y a également des limites à la surveillance qu'un parlement peut exercer sur les membres d'un exécutif.

La CoParl permet d'instaurer un mécanisme opérant de contrôle parlementaire. Le fait de renoncer à une CIP de contrôle alors qu'elle devrait en principe être instaurée d'office au sens de l'article 15 CoParl lors de la création d'une institution intercantonale ou d'une organisation commune, signifierait que parfois, les parlementaires renoncent à ce contrôle de gestion interparlementaire. Il est précisé que la CIP de contrôle envisagée serait constituée de trois membres par canton, soit beaucoup moins que les CIP de contrôle habituelles.

La mention de la Loterie Romande à l'art. 1, let. f proposée initialement est retirée. En effet, il est indiqué que la compétence de contrôler la société Loterie Romande ne peut faire partie des prérogatives de l'éventuelle CIP de contrôle, la compétence étant épuisée au niveau du droit fédéral et du CJA. En revanche, le contrôle sur la manière dont la CRLJ pourrait modifier les statuts, avec un impact sur la répartition, ne violerait pas le droit fédéral.

La majorité de la CIP est favorable à la création d'une CIP de contrôle pour exercer le contrôle de gestion interparlementaire.

- Prévention contre le jeu excessif avec les jeux de petite envergure (art. 3, al. 1, let. c CORJA)

Remarques 3 et 4 : acceptées à l'unanimité des présents, par 30 voix pour.

L'objectif de cet ajout est d'avoir la même logique que dans l'art. 2, al. 1, let. b qui concerne les jeux de grande envergure, en ajoutant la notion de prévention contre le jeu excessif pour les jeux de petite envergure. Les risques liés aux jeux addictifs et notamment au poker sont évoqués. Il est indiqué à la CIP que la mise en place d'une commission consultative intercantonale est envisagée.

La prévention contre le jeu excessif pour les jeux de petite et grande envergure est un point important pour la CIP.

- La formulation "autant que possible" (art. 3 al. 1 et 3 CORJA)

Remarque 5 : acceptée par 20 voix pour, 8 contre et 2 abstentions.

La CIP est consciente du fait que cet aspect relève du champ législatif de chaque canton. Elle souhaite évidemment que les cantons puissent préserver leur marge de manœuvre et leurs spécificités cantonales, tout en essayant de se coordonner.

La majorité de la CIP est favorable à la suppression des termes "autant que possible" car elle considère que cette formulation est trop vague et qu'il serait préférable de la retirer.

- Préavis de la CIP de contrôle sur les statuts de la LoRo (art. 5, al. 1 CORJA)

Remarque 6 : acceptée par 26 voix pour, 0 contre et 4 abstentions.

Pour information, ce souhait a été validé lors de la 1ère discussion le lundi 2 septembre mais lors de la séance du 3 octobre, la CIP a finalement décidé de retirer ses remarques en lien avec un contrôle sur la LoRo.

- Publication des rémunérations des membres des organes dirigeants de la LoRo (art. 5 CORJA)

Remarque 7 : acceptée par 26 voix pour, 3 contre et 1 abstention.

La CIP souhaite la publication des rémunérations dans un souci de transparence et de contrôle sachant qu'il s'agit d'argent du public investi dans les jeux d'argent.

- Rôle de la Conférence spécialisée compétente en matière sanitaire (art. 6, al. 1 let. e CORJA)

Remarque 8 : retirée mais souhait que les explications données figurent dans le rapport. La délégation vaudoise souhaitait des clarifications quant à la formulation qui lui semblait ambigüe.

Il y a plusieurs niveaux de prévention et la prévention contre le jeu excessif implique plusieurs acteurs, notamment la CRJA dans son rôle de coordination. Les compétences de prévention du jeu excessif ne sont pas seulement celles liées à l'utilisation de la taxe de 0.5%. Un travail est fait auprès des opérateurs ainsi qu'un travail logistique pour les jeux de petite envergure. Il s'agit ici d'avoir une bonne coordination entre d'une part les tâches de prévention qui sont celles de la CRJA et d'autre part les tâches de prévention de la CLASS.

Le chapitre 6 de la loi sur les jeux d'argent évoque à la section 1 les mesures qui incombent à tous les exploitants de jeux d'argent. La section 2 mentionne les mesures supplémentaires qui incombent aux maisons de jeu et aux exploitants de jeux de grande envergure. La section 3 évoque les mesures incombant au canton. On parle strictement de celles-ci ici et non des mesures prises par les opérateurs, qui sont sous le contrôle de la GESPA.

- Juges de dernière instance au Tribunal des jeux d'argent (art. 6, al. 2, let. f CORJA)

Remarques 9 et 10 : acceptées par 23 voix pour, 5 contre et 2 abstentions.

Le but de cette proposition est d'assurer la haute surveillance parlementaire sur le travail des juges. Si les autres cantons décident d'en faire autrement, les cantons romands ont ici au moins cette possibilité. Certains membres de la CIP émettent des doutes quant à cette proposition en raison de la difficulté à trouver des personnes disponibles. En effet, une adaptation de la charge de travail des juges concernés sera certainement nécessaire.

La majorité de la CIP souhaite que les juges romands soient des juges de dernière instance.

- Répartition de la part du bénéfice annuel de la LoRo (art. 6, al. 2, let. h CORJA)

Remarque 12 : acceptée à l'unanimité des présents, par 33 voix.

La CIP trouve important de garder le débat dans le champ politique, que ce soit au niveau des parlements ou des exécutifs. La solidarité entre cantons lui semble importante, tout comme la stabilité.

La CIP souhaite la pérennisation de la clé de répartition actuelle et le retrait de la lettre h qui prévoit une révision tous les quatre ans.

- Publication d'un rapport annuel d'activité par la CRJA (art. 7 CORJA)

Remarque 14 amendée : acceptée à l'unanimité des présents par 33 voix.

La CIP souhaite que la CRJA publie un rapport annuel d'activité, dans un souci d'information, de transparence et de contrôle.

- Clarification dans l'exposé des motifs sur la distinction sport et sport handicap (art. 8 CORJA)

Remarque 16 : pas de vote mais proposition que la demande figure dans le présent rapport.

La CIP salue les raisons pour lesquelles cette distinction a été faite sachant que cela permet de recourir aux deux fonds. Elle aimerait que les raisons de cette distinction figurent dans les documents qui accompagnent la convention (dans l'exposé des motifs ou le rapport explicatif de la CORJA).

- Possibilité pour le Conseil d'Etat d'attribuer 30% du bénéfice à répartir (art. 8 CORJA)

Remarque 17 : acceptée par 29 voix pour, 0 contre et 5 abstentions.
Remarque 18 : acceptée à l'unanimité des présents par 34 voix.

La majorité de la CIP questionne ces 30% de bénéfices à répartir. La crainte est que l'argent entre dans une caisse de l'Etat pour financer des choses qu'il ne devrait pas. Le renvoi à l'article 17 est un message politique rappelant que ces 30% attribués directement par le Conseil d'Etat doivent respecter le cadre qui est fixé et non se substituer à un budget d'Etat. Il faut des garde-fous sachant que c'est une particularité cantonale qui est introduite dans cette convention. Il ne faudrait pas que cet article puisse donner une base légale aux cantons pour qu'ils utilisent ces 30% sans débat au sein des parlements cantonaux.

La majorité de la CIP souhaite la mention de l'article 17. La CIP souhaite également la mention du respect de la législation cantonale.

- Part du bénéfice pour le sport et les autres domaines dans les statuts de la LoRo (art. 8 CORJA)

Remarque 20 : acceptée à l'unanimité des présents, par 33 voix.

L'intérêt de cette proposition est que la situation actuelle perdure.

La CIP souhaite un ancrage dans les statuts de la LoRo de la part du bénéfice dévolue au domaine du sport, respectivement aux autres domaines.

- Respect du droit fédéral et cantonal en ce qui concerne la surveillance (art. 8, al. 2 CORJA)

Remarque 21 amendée : acceptée à l'unanimité des présents, par 34 voix.

La CIP propose la formulation suivante pour l'art. 8, al. 2 : "Chaque canton détermine la forme qu'il donne à ses organes de répartition et exerce la surveillance prévue par le droit fédéral et cantonal."

- Inscription dans la CORJA de la part du bénéfice net dévolue à chaque canton (art. 16 CORJA)

Remarque 23 amendée : acceptée à l'unanimité des présents, par 33 voix.

La CIP propose la formulation suivante, qui remplacerait les deux alinéas actuels de l'art. 16 CORJA et que l'on retrouve actuellement à l'art. 9, al. 1 de la C-LoRo :

La part annuelle de bénéfice de la Loterie Romande revenant à chaque canton contractant est répartie selon les pourcentages suivants :
- 50% au prorata de la population sur la base du recensement fédéral en vigueur,
- 50% au prorata du revenu brut des jeux (RBJ).

La CIP souhaite fixer dans la convention la clé de répartition à 50/50.

- Contrôle de gestion interparlementaire (ajout d'un chapitre dans la CORJA)

Remarque 24 : le principe de mettre en place une CIP de contrôle ayant été accepté par la CIP d'examen, chaque article du chapitre est étudié et mis aux voix.

Art. 22bis, al. 1 amendé : la majorité de la CIP retient la proposition suivante : "Les cantons signataires instituent une commission interparlementaire au sens du chapitre 4 de la convention du 5 mars 2010 relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl) afin de mettre en œuvre un contrôle interparlementaire de l'exécution de la présente convention."

Cette proposition, sans la mention de la Loterie Romande, est acceptée par 26 voix pour, 6 contre et 0 abstention.

Art. 22bis, al. 2 : la majorité de la CIP souhaite une CIP de contrôle avec trois membres par canton. Cette proposition est acceptée par 21 voix pour, 11 contre et 0 abstention.

Art. 22bis, al. 3 amendé : la majorité de la CIP souhaite une présidence de la CIP de contrôle sur deux ans. La formulation retenue est la suivante : "Elle élit un président ou une présidente et un vice-président ou une vice-présidente en son sein pour deux ans. L'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue et au second tour à la majorité relative. Les deux membres choisis doivent appartenir à des délégations de deux cantons différents."

Cette proposition est acceptée par 31 voix pour, 1 contre et 0 abstention.

Art. 22ter, al. 1 : pas de modification.
Art. 22ter, al. 2 : pas de modification.

Art. 22ter, al. 3 amendé : la CIP souhaite que la présidence puisse trancher en cas d'égalité. La formulation retenue est la suivante : "Elle est conduite par le président ou la présidente ou, en cas d'absence, par le vice- président ou la vice-présidente. En cas d'égalité, la voix du président ou de la présidente est prépondérante."

Cette proposition est acceptée à l'unanimité par 32 voix.

Art. 22quater, al. 1 amendé : retrait de la mention de la Loterie Romande. La formulation retenue est la suivante : "La commission interparlementaire est chargée du contrôle interparlementaire coordonné de l'exécution de la présente convention."

Art. 22quater, al. 2 amendé : la majorité de la CIP souhaite que la CIP de contrôle soit impliquée dans la nomination des juges et retient la formulation suivante : " Elle exerce la haute surveillance sur les membres romands

de l'autorité judiciaire intercantonale. Elle est consultée sur les candidatures qui seront présentées par la CRJA à la CSJA pour la nomination des membres romands de ladite autorité."

Cette proposition est acceptée par 28 voix pour, 0 contre et 4 abstentions.

Art. 22 quater, al. 3 : supprimé (l'al. 3 est refusé par 18 contre, 2 pour et 10 abstentions).

Art. 22quater, al. 4 amendé : retrait de la mention du fonctionnement de la Loterie Romande. La formulation retenue est la suivante : "Les tâches de la commission interparlementaire portent sur la discussion, l'évaluation, et le contrôle d'un point de vue stratégique et général. Une attention particulière est portée aux enjeux suivants :
a) répartition des bénéfices entre les différents organismes cantonaux et nationaux ;
b) politique de prévention."

Cette proposition est acceptée par 29 voix pour, 0 contre et 1 abstention.

Art. 22quater, al. 5 amendé : la proposition retenue est la suivante "La CRJA et les organes de répartition intercantonaux sont tenus, sur requête écrite de la commission interparlementaire, de transmettre à celle-ci toute pièce utile et de lui fournir tout renseignement nécessaire qui soit en rapport avec le présent concordat ou en relation avec les tâches de la commission interparlementaire. Le droit fédéral reste réservé."

Cette proposition est acceptée à l'unanimité des présents par 31 voix.

Art. 22quater, al. 6 : pas de modification. Il s'agit d'une obligation prévue dans la CoParl.

- Transmission de l'évaluation et procédure en cas de modification (art. 25, al. 2 CORJA)

Remarque 25 : acceptée par la CIP, sans opposition.

Cette proposition permet de rappeler que si la CORJA devait être modifiée, elle devrait l'être selon les dispositions prévues par la CoParl. Il faudrait aussi que l'évaluation faite par la CRJA et ses conclusions soient transmises aux parlements ou à la CIP de contrôle.

- Clarification de la formulation de l'art. 25, al. 3 CORJA

Remarque 26 : acceptée par la CIP, sans opposition. Une remarque de la CRLJ à ce propos pourrait être utile.

Prises de position finales sur la CORJA

L'ensemble des travaux de la CIP est validé à l'unanimité des présents par 31 voix.

Le président remercie les intervenants externes pour leur présence. Il remercie également le secrétariat et le régisseur. Il remercie enfin l'ensemble des députés et annonce qu'il a été très agréable de travailler dans de telles conditions. La présidente du BIC remercie le président de la CIP pour son excellent travail. Elle remercie également M. Moner-Banet, M. Favre et M. Godel, ainsi que l'ensemble des députés et des collaborateurs pour leur présence et leur disponibilité.

La CIP remercie les Conférences en charge pour l'étude de ces différentes remarques et propositions.

Raymond Wicky
Président

Julien Spacio
Vice-président

Genève, le 31 octobre 2019

Annexes :

- Procès-verbaux de la séance du lundi 2 septembre 2019 et du jeudi 3 octobre 2019.
- Tableaux synoptiques en lien avec le CJA et la CORJA comprenant toutes les remarques.
- Convention sur la participation des parlements (CoParl).

Erläuternder Bericht zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK)

Inhaltsverzeichnis

I. EINLEITUNG ... 3

1. Ausgangslage ... 3
2. Auftrag und Vorgehen ... 3
3. Abstimmung mit den regionalen Konkordaten ... 4
4. Bundesgesetz über Geldspiele ... 4
5. Inhalt erläuternder Bericht ... 6

II. FORM DES GELDSPIELKONKORDATS: FORMELLES GESETZ ... 6

III. ÜBERBLICK ÜBER DIE WESENTLICHEN NEUERUNGEN ... 7

IV. ERGEBNISSE DER VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN ... 10

V. ERLÄUTERUNGEN ZU EINZELNEN BESTIMMUNGEN ... 12

Erstes Kapitel: Allgemeine Bestimmungen ... 12

Zweites Kapitel: Die interkantonale Trägerschaft Geldspiele ... 13

Erster Abschnitt: Aufgaben und Organisation ... 13

Zweiter Abschnitt: Finanzen ... 17

Drittes Kapitel: Die interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA) ... 18

Erster Abschnitt: Aufgaben und Organisation ... 18

Zweiter Abschnitt: Finanzen und anwendbares Verfahrensrecht ... 22

Viertes Kapitel: Die Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) ... 23

Fünftes Kapitel: Gemeinsame Bestimmungen ... 27

Sechstes Kapitel: Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten ... 32

Siebtes Kapitel: Abgaben ... 33

Erster Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen ... 33

Zweiter Abschnitt: Gebühren für Einzelakte der GESPA ... 34

Dritter Abschnitt: Gebühren des Geldspielgerichts ... 35

Vierter Abschnitt: Aufsichtsabgabe ... 35

Fünfter Abschnitt: Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte ... 35

Achtes Kapitel: Schlussbestimmungen ... 37

VI. AUSWIRKUNGEN DER REVISION AUF DIE KANTONE ... 39

1. Für die Kantone zu erwartende Auswirkungen, die sich schon aus der Neuregelung auf Bundesebene ergeben ... 39
2. Auswirkungen der revidierten interkantonalen Bestimmungen auf die Kantone ... 40

I. EINLEITUNG

1. Ausgangslage

Am 11. März 2012 wurde der direkte Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ von Volk und Ständen angenommen (vgl. Artikel 106 der Bundesverfassung). Am 21. Oktober 2015 hat der Bundesrat die Botschaft[1] und den Entwurf[2] zuhanden des Bundesparlaments verabschiedet, welches das Bundesgesetz über Geldspiele (BGS) am 29. September 2017 beschloss[3]. Gegen das Gesetz wurde innert Frist das Referendum ergriffen. Es wurde am 10. Juni 2018 an der Urne mit 72,9% Ja-Stimmen angenommen[4]. Die gegen die Vorlage erhobenen Beschwerden wurden vom Bundesgericht abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde. Am 7. November 2018 hat der Bundesrat die Verordnung über Geldspiele verabschiedet. Die neuen Bestimmungen sind am 1.1.2019 in Kraft getreten.

Das BGS führt die beiden früher im Geldspielbereich geltenden Bundesgesetze (das Lotteriegesetz[5] und das Spielbankengesetz[6]) zusammen und schafft auf Bundesebene eine neue, umfassende Regelung aller Geldspiele in der Schweiz. Es bezweckt, die Bevölkerung angemessen vor den von den Geldspielen ausgehenden Gefahren zu schützen und die Verwendung der resultierenden Erträge zugunsten von gemeinnützigen Zwecken und der AHV/IV sicher zu stellen.

Die Revision von Art. 106 der Bundesverfassung und die umfassende Revision der Geldspielgesetzgebung auf Bundesebene haben zur Folge, dass auch die interkantonalen und kantonalen Bestimmungen zum Geldspielbereich revidiert werden müssen.

2. Auftrag und Vorgehen

Der Vorstand der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) hatte der Geschäftsführerin der FDKL an seiner Sitzung vom 7. April 2014 den Auftrag erteilt, im Hinblick auf die Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (IVLW) eine Arbeitsgruppe zu konstituieren.

Die Arbeitsgruppe stand unter der Leitung der Geschäftsführerin der FDKL (Dora Andres) und bestand aus 7 weiteren Mitgliedern: Simon Perroud (Rekurskommission), Manuel Richard (Lotterie- und Wettkommission), Giorgio Stanga und Peter Schärer (Vertreter der Deutschschweizerkantone und des Kantons Tessin), Jean-Luc Moner-Banet und Albert von Braun (Vertreter der Westschweizerkantone), Roger Fasnacht (Gemeinschaft Schweizer Lotterien). Das Redaktionsteam – bestehend aus zwei Vertretern des Sekretariats der Lotterie- und Wettkommission (Pascal Philipona, Sascha Giuffredi) – unterstützte die Arbeitsgruppe.

Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, mit der Totalrevision die IVLW an das übergeordnete Recht anzupassen, gleichzeitig aber auch Schwachstellen oder Lücken der bisherigen Vereinbarung, welche sich in den letzten Jahren gezeigt hatten, zu beheben. Die Revision wurde deshalb auch zum Anlass genommen, die gewachsenen Strukturen zu überprüfen und an die neuen Herausforderungen anzupassen. Dabei hatte sich gezeigt, dass sich viele, zum Teil rechtlich komplexe, Fragen stellten. Ab 2016 wurde daher als externe Fachperson

[1] Vgl. Botschaft vom 21. Oktober 2015 zum Geldspielgesetz, BBl 2015 8387 ff.
[2] Vgl. BBl 2015 8535 ff.
[3] Vgl. BBl 2017 6245 ff.
[4] BBl 2018 773.
[5] Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (LG, SR 935.51).
[6] Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken vom 18. Dezember 1998 (SBG, SR 935.52).

Frau Dr. M. Strecker, Rechtsanwältin (Recht & Governance, Bern) beigezogen, welche den Revisionsprozess eng begleitete.

Im Sommer 2017 wurde eine erste Vernehmlassung zum Entwurf des Konkordats einschliesslich des erläuternden Berichts durchgeführt. Die Plenarversammlung der FDKL hat am 20. November 2017 zu den im Rahmen der ersten Vernehmlassung eingebrachten wesentlichen politischen Fragestellungen Stossrichtungen für die weitere Bearbeitung beschlossen. Auf dieser Grundlage erfolgte die Überarbeitung des Konkordatstexts und des erläuternden Berichts. Die zweite Vernehmlassung dauerte vom 30. Juni 2018 bis zum 15. Oktober 2018. Im Rahmen der zweiten Vernehmlassung konnten nur noch kleine Anpassungen vorgenommen werden. Am 26. November 2018 beschloss die Plenarversammlung FDKL, die Aufnahme einer zusätzlichen Zuständigkeit der FDKG ins GSK zu prüfen (Beschluss über den Betrag zur Förderung des nationalen Sports). Am 20. Mai 2019 hat die Plenarversammlung FDKL die vorliegende Fassung des gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats z.H. der Ratifikation durch die Kantone verabschiedet, mit dem Ziel einer Inkraftsetzung per 1.7.2020.

3. Abstimmung mit den regionalen Konkordaten

Die heute in Kraft stehenden regionalen Vereinbarungen (IKV[7] und C-LoRo[8]) werden derzeit ebenfalls revidiert, die entsprechenden Überarbeitungsprozesse obliegen den zuständigen Kantonen. Die Vernehmlassung zu den Entwürfen erfolgte zeitgleich mit der zweiten Vernehmlassung zum GSK.

Aus der Perspektive des GSK ist in den regionalen Konkordaten mindestens die Bezeichnung des zugelassenen Veranstalters bzw. der zugelassenen Veranstalterin im Gebiet des regionalen Konkordats (vgl. Art. 49 GSK) zu regeln.

Die Bezeichnung des zugelassenen Veranstalters bzw. der zugelassenen Veranstalterin muss von Bundesrechts wegen (Art. 23 Abs. 2 BGS) zwingend in rechtsetzender Form erfolgen, weshalb auch die regionalen Konkordate im rechtsetzenden Verfahren zu beschliessen sind.

Nebst den soeben dargestellten Inhalten können die regionalen Konkordate weitere Bestimmungen enthalten. Soweit diese Bestimmungen im Widerspruch zum GSK stehen geht das GSK vor (Art. 72 GSK).

4. Bundesgesetz über Geldspiele

Mit dem BGS werden neue Geldspielkategorien geschaffen (1. Kapitel BGS). Es enthält Bestimmungen zu den Spielbanken und Grossspielen (2. und 3. Kapitel BGS), zu den Kleinspielen (4. Kapitel BGS), zum Betrieb von Spielbankenspielen und Grossspielen (5. Kapitel BGS), zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel (6. Kapitel BGS), zur Einschränkung des Zugangs zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielangeboten (7. Kapitel BGS), zu den Behörden (Eidgenössische Spielbankenkommission, interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde, Koordinationsorgan, 8. Kapitel BGS), zur Besteuerung und Verwendung der Spielerträge (9. Kapitel BGS) sowie Straf- und Schlussbestimmungen (10. und 11. Kapitel BGS). Das BGS umfasst 146 Artikel und wird von einer knapp 150-seitigen Botschaft des Bundesrats[9] begleitet. Es ist eine weitreichende und umfangreiche Vorlage.

[7] Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937. Lotteriekonkordat, welchem die Deutschschweizerkantone und der Kanton Tessin beigetreten sind.
[8] 9ème Convention relative à la Loterie Romande vom 18. November 2005. Lotteriekonkordat, welchem die Westschweizerkantone beigetreten sind.
[9] BBl 2015 8387 ff.

Nachfolgend werden einige für die Revision der IVLW und für das bessere Verständnis des vorliegenden Berichts wesentliche Punkte der Vorlage kurz aufgegriffen:

- Das BGS definiert neue Geldspielkategorien und zieht neue Grenzen der Zuständigkeiten. Wie bis anhin ist der Bund für die Spielbankenspiele zuständig. Kleinspiele (insb. Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere) fallen gemäss dem BGS in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Kantone.

- Die Kantone entscheiden darüber, ob sie Grossspiele (Grosslotterien, grosse Sportwetten und Geschicklichkeitsgrossspiele) zulassen wollen. Wenn sie dies tun, müssen sie einem Konkordat beitreten, das eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde vorsieht (Art. 105 BGS). Diese wird im Gesetz auch als „interkantonale Behörde“ bezeichnet.

- Die interkantonale Behörde muss gemäss Art. 106 BGS unabhängig sein. Zu dieser Vorgabe wird in der Botschaft präzisierend Folgendes ausgeführt: „In Bezug auf die Ausübung ihrer Funktion darf die interkantonale Behörde keine Anweisungen von Behörden entgegennehmen, und sie muss auch unabhängig von den Veranstalterinnen von Geldspielen sein, die sie zu überwachen hat. Im Übrigen müssen im kantonalen Recht die notwendigen Rahmenbedingungen für die Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde festgelegt werden. Die institutionelle Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde muss durch das Verfahren für die Einsetzung der Mitglieder dieser Behörde und durch die Vorschriften zu ihrer Zusammensetzung, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit gewährleistet werden. Das Gremium, das für die Ernennung der Mitglieder der interkantonalen Behörde zuständig ist, muss seinerseits gegenüber den Veranstalterinnen von Geldspielen unabhängig sein. Auch die funktionelle Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde muss gewährleistet werden, insbesondere mit Hilfe von Vorschriften zum Budget, zur Finanzierung und zur Überwachung“ (Botschaft zum Geldspielgesetz, BBl 2015 8486).

- Der interkantonalen Behörde müssen gemäss BGS mindestens folgende Aufgaben und Befugnisse übertragen werden: Sie ist zuständig für die Erteilung von Veranstalter- und Spielbewilligungen für Grossspiele, d.h. auch für Geschicklichkeitsgrossspiele (vgl. Art. 21 ff. BGS), überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Grossspiele (vgl. Art. 107 Abs. 1 lit. a BGS), bekämpft das illegale Geldspiel (vgl. Art. 107 Abs. 1 lit. b BGS), arbeitet mit in- und ausländischen Behörden zusammen (vgl. Art. 107 Abs. 1 lit. c BGS) und berichtet öffentlich über ihre Tätigkeit (vgl. Art. 107 Abs. 1 lit. d BGS). Auch die Befugnisse der interkantonalen Behörde sind im Bundesgesetz umschrieben (vgl. Art. 108 ff. BGS). Schliesslich enthält das BGS auch Regelungen zur Amtshilfe (in der Schweiz, aber auch international, vgl. Art. 111 und 112 BGS). Die Kantone können der interkantonalen Behörde zudem weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen (vgl. Art. 107 Abs. 2 sowie Art. 108 Abs. 2 BGS).

- Das Bundesrecht enthält umfassende und abschliessende Regelungen im Bereich Bewilligung, Betrieb und Aufsicht von Grossspielen (vgl. 3., 5. und 8. Kapitel BGS).

- Art. 23 BGS sieht explizit vor, dass die Kantone die maximale Anzahl der Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten bestimmen und darüber hinaus in rechtsetzender Form die Gesellschaften bezeichnen können, denen die interkantonale Behörde bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen eine Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten erteilen kann.

- Das BGS enthält weitreichende und detaillierte Bestimmungen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel (vgl. 6. Kapitel BGS).

- Schliesslich enthält das BGS Vorgaben über die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen. Die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten müssen von den Kantonen vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport verwendet werden. Das Gesetz enthält eine Definition des Reingewinns (Art. 125 Abs. 2 BGS) und stellt klar, dass die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen ausgeschlossen ist (Art. 125 Abs. 3 BGS). Die Reingewinne von Geschicklichkeitsspielen unterliegen keiner Zweckbindung (Art. 125 Abs. 4 BGS). Art. 126 Abs. 2 BGS legt fest, dass die Veranstalterinnen ihre Reingewinne denjenigen Kantonen abliefern, in denen die Lotterien und Sportwetten durchgeführt wurden, Art. 127 Abs. 5 BGS sieht vor, dass die Kantone einen Teil der Reingewinne für interkantonale und nationale gemeinnützige Zwecke verwenden können.

5. Inhalt erläuternder Bericht

Der vorliegende erläuternde Bericht zeigt nachstehend auf, welche Form das Geldspielkonkordat aufweisen muss (vgl. unten Ziff. II) und welches die wesentlichen Änderungen gegenüber der bisherigen IVLW sind (vgl. unten Ziff. III). Unter Ziff. IV wird eine Übersicht über die Ergebnisse der Vernehmlassungen gegeben und Ziff. V enthält ergänzende Bemerkungen zum Konkordatstext. Auf die Auswirkungen der Revision der interkantonalen Bestimmungen wird in Ziff. VI eingegangen.

II. Form des Geldspielkonkordats: Formelles Gesetz

Nach Art. 48 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) können die Kantone Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen. Verträge zwischen Kantonen sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in ihren Kompetenzbereich fallenden Gegenstand schliessen. Es können somit Verträge über alle Fragen geschlossen werden, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Derartige Verträge können rechtsgeschäftlich oder rechtsetzend sein oder Elemente beider Kategorien enthalten. Rechtsetzende Verträge sind entweder unmittelbar anwendbar, das heisst sie berechtigen und verpflichten die beteiligten Kantone direkt; mittelbar rechtsetzende Verträge verpflichten dagegen die beteiligten Kantone nur, ihr internes Recht nach den Bestimmungen des Vertrags zu gestalten. Die rechtsetzenden Verträge zwischen den Kantonen dienen insbesondere dazu, unter Ausschluss des Bundesgesetzgebers eine gesamtschweizerische Rechtsvereinheitlichung voranzutreiben. Ein weiterer Zweck der Verträge zwischen den Kantonen liegt in der Schaffung gemeinsamer Organisationen und Einrichtungen. So kann im Hinblick auf den Vollzug einer Vereinbarung ein interkantonales Organ eingesetzt werden. Verträge zwischen Kantonen sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen (Art. 48 Abs. 3 BV). Eine Genehmigungspflicht ist in der Bundesverfassung nicht mehr vorgesehen. Nur wenn der Bundesrat oder ein anderer Kanton Einsprache erhebt, muss eine Genehmigung durch die Bundesversammlung erfolgen (Art. 172 Abs. 3 und Art. 186 Abs. 3 BV).[10]

Beim GSK handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag i.S. von Art. 48 Abs. 1 BV, welcher sowohl rechtsetzende als auch rechtsgeschäftliche Elemente aufweist und gleichzeitig gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schafft.

Mit dem GSK werden öffentliche Aufgaben an gemeinsame Einrichtungen übertragen, es enthält wichtige Bestimmungen zur Organisation, welche geeignet sind, die Rechtstellung Privater zu berühren und es enthält Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Abgaben. Das

[10] Zitiert aus dem Bericht der FDKL zur IVLW vom 7. Januar 2005, Ziff. C.I., S. 6 f.

Konkordat muss daher, um dem Gesetzmässigkeitsprinzip zu genügen, zwingend als formelles Gesetz erlassen werden.[11] Dies bedingt, dass es im Verfahren der Gesetzgebung von jedem kantonalen Gesetzgeber beschlossen wird.[12] Dieser Umstand muss insbesondere in den Phasen Vernehmlassung, Gutheissung und Beitrittserklärung berücksichtigt werden. Je nach kantonalem Recht kann es angezeigt sein, dass die Kantonsregierung innerkantonal frühzeitig über die geplante Totalrevision der IVLW informiert.

Da es sich vorliegend um eine Totalrevision handelt, wird die bisherige Fassung des Konkordats („geltende IVLW") aufgehoben und eine neue Fassung des ganzen Konkordatstexts erlassen/beschlossen („Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat").[13]

III. Überblick über die wesentlichen Neuerungen

Überführung der bisherigen Organe der IVLW in zwei juristische Personen (interkantonale Trägerschaft Geldspiele, interkantonale Geldspielaufsicht)

Unter der Geltung der aktuellen IVLW wurde die interkantonale Aufgabenerfüllung durch verschiedene mit der IVLW eingesetzte Organe wahrgenommen. Die Frage nach der Rechtsform der Zusammenarbeit war nicht (explizit) geklärt. Die Überprüfung der Strukturen hat ergeben, dass eine klare Zuweisung der interkantonal wahrzunehmenden Aufgaben an die verschiedenen Akteurinnen und Akteure angezeigt erscheint und die Frage nach der Rechtsform zu klären ist. Mit dem GSK werden die bisherigen Organe der IVLW neu in zwei juristische Personen überführt. Damit wird eine rechtliche Entflechtung der gemeinsamen Trägerschaft (Politik) und der operativen Aufgabenerfüllung (Vollzug) erreicht:

- Die Verantwortung der Gesamtheit der Kantone als Träger der interkantonalen Behörde wird neu in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft wahrgenommen. Die Bildung einer juristischen Person hat den Vorteil, dass Rechte und Pflichten auf den Namen der juristischen Person (also der Trägerschaft) begründet werden. Angesichts der politischen Rolle der Trägerschaft drängt sich eine mitgliedschaftliche Ausgestaltung auf.

- Der Vollzug (d.h. vorab die Wahrnehmung der im Bundesrecht der „interkantonalen Behörde" zugewiesenen Aufgaben) wird einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt übertragen. Dadurch wird der Aussenauftritt der interkantonalen Behörde gestärkt, zudem wird die vom Bundesrecht geforderte Unabhängigkeit auch organisationsrechtlich abgebildet. Weil die interkantonale Behörde vollziehend tätig ist, erscheint die Bildung einer Anstalt angezeigt; die „politischen" Aufgaben werden von der gemeinsamen Trägerschaft wahrgenommen. Die Anstalt wird administrativ von der Trägerschaft beaufsichtigt.

Für die im Zuge dieser Neuordnung geschaffen Organisationen bzw. deren Organe werden – in Anlehnung an die neuen Begrifflichkeiten im Bundesrecht – die folgenden Bezeichnungen verwendet:

[11] Öffentliche Abgaben dürfen nur gestützt auf ein Gesetz im formellen Sinn erhoben werden. Dem Gesetzmässigkeitsprinzip kommt im Abgaberecht der Charakter eines selbständigen verfassungsmässigen Rechts zu (vgl. TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage 2009, S. 550 ff.).
[12] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.183/1998 E. 3d. Ausnahmsweise kann gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch ein Beschluss der Regierung genügen, sofern eine explizite und konkrete Delegationsnorm besteht.
[13] Nicht zuletzt aus diesem Grund werden die im Konkordatstext vorzunehmenden Anpassungen nicht explizit als „Änderungen" im Korrekturmodus dargestellt.

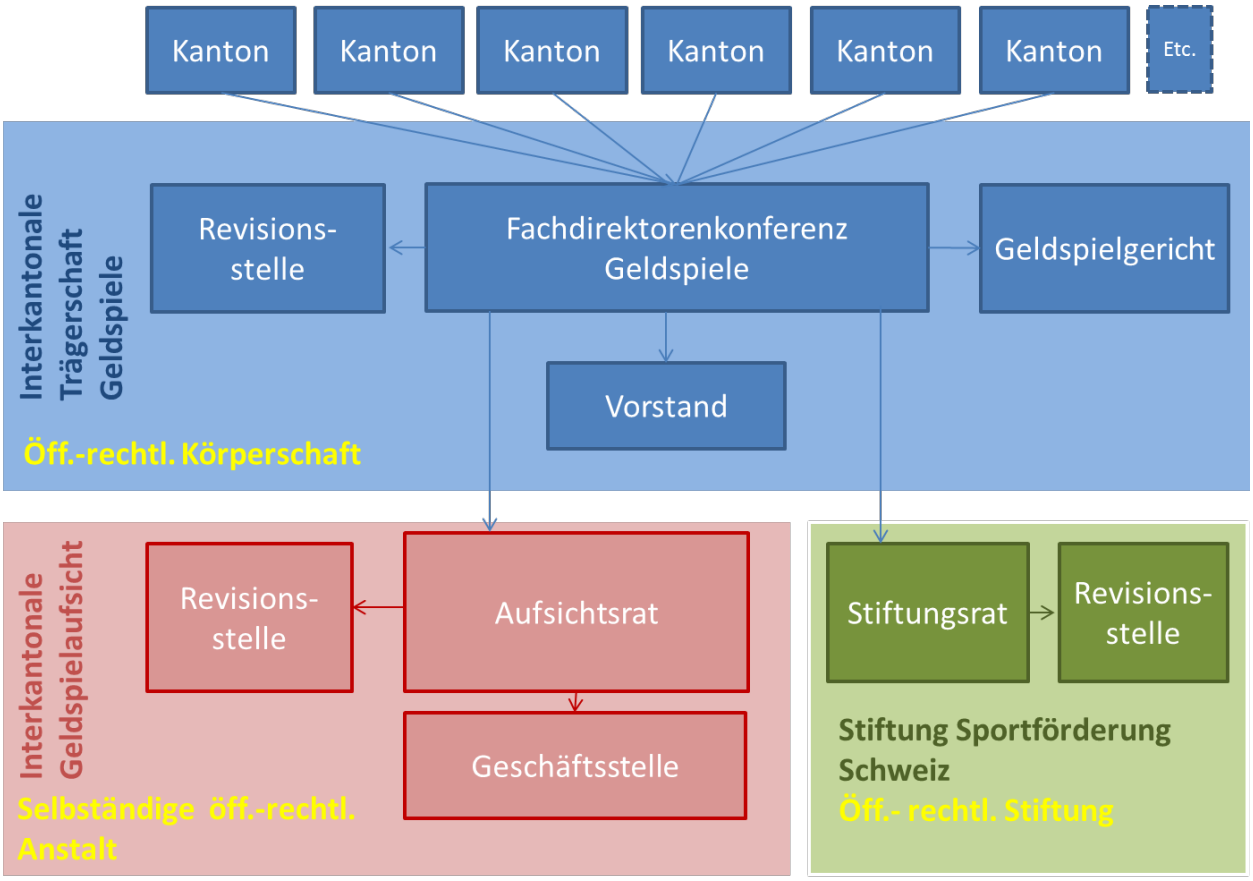
- Für die gemeinsame Trägerschaft: „Interkantonale Trägerschaft Geldspiele“ (mit den Organen: Fachdirektorenkonferenz Geldspiele, Vorstand, Geldspielgericht und Revisionsstelle). Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird sowohl im Konkordat als auch im erläuternden Bericht das Kürzel „Trägerschaft“ verwendet.
- Für die Anstalt: „Interkantonale Geldspielaufsicht“ (GESPA) (mit den Organen Aufsichtsrat, Geschäftsstelle und Revisionsstelle).

Regelung der Mittelvergabe zur Förderung des nationalen Sports

Die Mittelvergabe zur Förderung des nationalen Sports erfolgte bisher durch die Sport-Toto-Gesellschaft (STG), in der Rechtsform eines Vereins. Die Mittelvergabe soll neu von der öffentlich-rechtlichen Stiftung Sportförderung Schweiz wahrgenommen werden. Die Stiftung wird von der gemeinsamen Trägerschaft gesteuert und beaufsichtigt.

Übersicht über die neuen Strukturen

Die nachfolgende grafische Darstellung vermittelt einen Überblick über die mit dem GSK neu geschaffenen juristischen Personen sowie deren Organe:



Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten

Die bisher in den regionalen Konkordaten geregelte Beschränkung der zugelassenen Anbieter wird ins GSK übernommen, die Bezeichnung der zugelassenen Veranstalterin bzw. des zugelassenen Veranstalters erfolgt nach wie vor in den regionalen Konkordaten. Das bisherige System (eine Anbieterin pro Gebiet) wird beibehalten.

Optimierung der gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip)

Das GSK soll eine solide Rechtsgrundlage für die künftige Aufgabenerfüllung sein. Es wird als formelles Gesetz erlassen. Die Revision wird zum Anlass genommen, einerseits die wesentlichen Eckwerte der Organisation (Organe, Zuständigkeiten und Entscheidverfahren) lückenlos im Konkordat abzubilden. Bisher waren die Regelungen teilweise in Reglementen der FDKL enthalten. Andererseits werden vor dem Hintergrund, dass neu auch private Anbieterinnen und Anbieter von Geschicklichkeitsspielen abgabepflichtig werden, die Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Abgaben optimiert. Das Legalitätsprinzip verlangt für jede Abgabe die Regelung von Abgabesubjekt (wer schuldet die Abgabe), Abgabeobjekt (wofür ist die Abgabe geschuldet), die Grundzüge der Bemessung und allfällige Ausnahmen auf der Stufe eines formellen Gesetzes. Im GSK werden die folgenden Abgaben vorgesehen:

- Gebühren für Einzelakte (sowohl der GESPA wie des Geldspielgerichts)
- eine Aufsichtsabgabe von allen Veranstaltern und Veranstalterinnen von Grossspielen
- eine Abgabe für die Verleihung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (enthaltend eine einmalige Abgabe zur Bildung von Reserven der Anstalt, eine wiederkehrende Abgabe zur Finanzierung von Präventionsmassnahmen, eine wiederkehrende Abgabe zur Deckung jenes Aufwands, welcher nicht anderweitig über Gebühren oder die Aufsichtsabgabe gedeckt werden kann).

Themen, die nicht mehr im Konkordat geregelt werden

Die nachfolgenden in der heute geltenden IVLW geregelten Themen werden *nicht* ins GSK übernommen, weil das BGS hier neu (zum Teil weitreichende) materielle Bestimmungen enthält:

- Der Bereich Bewilligung und Aufsicht von Grossspielen (vgl. Kapitel III, Abschnitt 1 und 3 der aktuellen IVLW) darf von den Kantonen materiell nicht mehr weitergehend geregelt werden.

- Das BGS enthält weitreichende und detaillierte Bestimmungen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel. Insbesondere der Bereich Bewilligung und Aufsicht von Grossspielen darf von den Kantonen nicht weitergehend geregelt werden; demgegenüber belässt der Bundesgesetzgeber im Bereich der Massnahmen nach Art. 85 BGS ausdrücklich Raum für kantonale Regelungen.

- Die in der IVLW aufgeführten Mindestanforderungen in Bezug auf die gemeinnützige Mittelverwendung (vgl. Kapitel IV der aktuellen IVLW, „Lotterie- und Wettfonds und Verteilung der Mittel“) sind inhaltlich ins BGS überführt bzw. teilweise weitergehend als bisher geregelt worden (vgl. 9. Kapitel BGS). Viele Kantone haben sich in ihren Vernehmlassungen zum Vorentwurf des Bundesgesetzes zumindest gegen einen Teil der Mindestanforderungen ausgesprochen, insbesondere mit der Begründung, der Bund greife damit zu stark in die Organisationsfreiheit der Kantone ein. Vor diesem Hintergrund erscheinen weitergehende diesbezügliche Vorgaben im gesamtschweizerischen Konkordat nicht opportun. Hingegen wird von der in Art. 127 Abs. 5 BGS vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Teil der Reingewinne für interkantonale/nationale gemeinnützige Zwecke zu verwenden. In diesem Zusammenhang werden neu Bestimmungen über die Verwendung von Reingewinnen zur Förderung des schweizerischen Sports ins Konkordat aufgenommen (vgl. die Regelungen im Zusammenhang mit der Stiftung Sportförderung Schweiz).

IV. Ergebnisse der Vernehmlassungsverfahren

Nachfolgend wird ein Überblick über die wichtigsten Ergebnisse der beiden Vernehmlassungen gegeben. Die Darstellung der einzelnen Eingaben und der dazu geführten Diskussionen lassen sich den Ergebnisberichten, die bei der Geschäftsstelle FDKL angefordert werden können, entnehmen.

Erste Vernehmlassung

Der erste Entwurf des GSK wurde in der Vernehmlassung gut aufgenommen.
Die Grundzüge des Entwurfs waren kaum umstritten. Die wesentlichen Neuerungen stiessen mehrheitlich auf die Zustimmung der Vernehmlassungsteilnehmenden. Dies gilt insbesondere für die

- Überführung der bisherigen Strukturen auf zwei rechtlich selbständige Organisationen (Trägerschaft und GESPA) und die Grundzüge deren Organisation. In der ersten Vernehmlassung zum Ausdruck gebrachte Vorbehalte aus der Westschweiz betreffend die Organisation der Trägerschaft als öffentlich-rechtliche Körperschaft und die Ausgestaltung des Geldspielgerichts als unabhängiges Organ dieser Trägerschaft konnten ausgeräumt werden.
- Die Regelung der Verwendung von Reingewinnen zur Förderung des nationalen Sports auf Stufe GSK und die Errichtung der öffentlich-rechtlichen Stiftung Sportförderung Schweiz, über welche inskünftig (anstelle der Sport-Toto-Gesellschaft) die Verteilung der Mittel zur Förderung des nationalen Sports erfolgen soll;
- Die Gewährung der exklusiven Veranstaltungsrechte im GSK;
- Die Bestimmungen zu den Abgaben.

Gegenüber dem Entwurf der ersten Vernehmlassung wurde der Entwurf für die zweite Vernehmlassung hauptsächlich in folgenden Punkten angepasst:

- Der Titel wurde geändert (neu Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat) um die Abgrenzung gegenüber den regionalen Konkordaten besser kenntlich zu machen;
- Die Aufsichtsfunktion der FDKG wurde explizit zum Ausdruck gebracht;
- Die Rollen der FDKG (politische Rolle) und der GESPA (unabhängige Aufsichtsbehörde) wurden, soweit dies abstrakt möglich ist, besser zum Ausdruck gebracht und die Durchführung jährlicher Gespräche zwischen den Präsidien der beiden Organisationen wurde institutionalisiert;
- Die SFS wurde dichter normiert (die Anzahl Stiftungsräte und die hauptsächlichen Kriterien für die Mittelvergabe wurden auf Stufe GSK normiert, die weiteren Kriterien und das Verfahren für die Mittelverwendung sind im Stiftungsreglement zu regeln, welches (auf Antrag der SFS) von der FDKG zu beschliessen ist und insbesondere auch Bestimmungen enthalten muss, um die Unabhängigkeit der Stiftungsorgane von den Destinatären sicher zu stellen);
- Es wurde ein neues Kapitel «gemeinsame Bestimmungen» mit Geltung für alle mit dem GSK geschaffenen Organisationen eingeführt mit Vorgaben zu folgenden Themen: Unvereinbarkeit, Offenlegung von Interessenbindungen, Ausstandspflicht, Finanzaufsicht, Haftung, Datenschutz, Akteneinsicht, Publikationen und anwendbares Recht;
- Die exklusiven Veranstaltungsrechte werden (wie bereits im Entwurf zur ersten Vernehmlassung) im GSK gewährt, auf eine Bezeichnung der zugelassenen Veranstalter wurde auf Stufe GSK jedoch verzichtet;

- Der bisherige Verteilschlüssel für die Spielsuchtabgabe wurde beibehalten (die Verteilung erfolgt wie bisher nach dem in den einzelnen Kantonen erzielten Bruttospielertrag);
- Die FDKG kann Empfehlungen zur Verwendung der Spielsuchtabgabe abgeben, aber keine Richtlinien erlassen;
- In die Übergangsbestimmungen wurden Regelungen zur Anrechnung von Amtsdauern aufgenommen.

Die folgenden Regelungen des Entwurfs für die erste Vernehmlassung stiessen teilweise auf Ablehnung, wurden nach vertiefter Prüfung jedoch beibehalten:

- Die mit Blick auf die Bevölkerungszahlen relativ starke Vertretung der Westschweiz im Vorstand der Trägerschaft (weil der pro Kopf erzielte Bruttospielertrag ungefähr doppelt so hoch ist als in der übrigen Schweiz);
- Die Zuweisung der Zuständigkeiten zwischen der Trägerschaft und der GESPA im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über das Budget und die Berichterstattung;
- Die Beschränkungen der Haftung und der Akteneinsicht betreffend die GESPA;
- Die Regelungen, wonach das GSK nur in Kraft tritt, wenn alle Kantone beitreten.

Auf eine Umsetzung der folgenden im Rahmen der Vernehmlassung eingebrachten Vorschläge wurde verzichtet:

- Die Ausdehnung der Aufsichtsfunktion der GESPA (im Sinne der Wahrnehmung der Aufsicht auch über die Verwendung von Reingewinnen);
- Die Aufnahme zusätzlicher Bestimmungen zur Spielsuchtbekämpfung;
- Die Einführung eines Rahmens für die Festlegung des Abgabesatzes für die Spielsuchtabgabe (0.5 bis 1%);
- Die Regelung des Verfahrens für die Zuwendungen an die SFS im GSK.

Zweite Vernehmlassung

Im Rahmen der zweiten Vernehmlassung wurden nochmals zahlreiche Anträge eingegeben, die teilweise auch grundlegende Aspekte betrafen. Es versteht sich von selbst, dass in diesem Stadium des Verfahrens (unmittelbar vor der Verabschiedung zuhanden der Ratifikation in den Kantonen) keine grundlegenden Änderungen mehr möglich sind. Im Rahmen der Auswertung der zweiten Vernehmlassung wurden im Wesentlichen die folgenden, geringfügigen Änderungen vorgenommen:

- Die Rechnungslegung erfolgt für alle mit dem GSK geschaffenen Organisationen sinngemäss nach den Bestimmungen des 32. Titels OR;
- Die Wahl der Revisionsstelle erfolgt bei allen mit dem GSK geschaffenen Organisationen auf eine Amtsdauer von vier Jahren, wobei eine Wiederwahl möglich ist;
- Die Bezeichnung der für ein Mandat als Revisionsstelle in Betracht fallenden kantonalen Stelle wurde geändert (vorher „kantonale Fachstelle“, neu „kantonales Rechnungsprüfungsorgan“)
- Es wird präzisiert, dass mit dem Begriff „ordentliche Revision“ eine Revision i.S. von Art. 728a OR gemeint ist;
- Die Aufgaben der Datenschutzaufsichtsstelle richten sich sinngemäss nach den Artikeln 27, 30 und 31 DSG;
- Der neue Mechanismus für die Verteilung der Mittel zur Förderung des nationalen Sports (über die SFS) wird erst auf die Vertragsperiode 2023 – 2026 zur Anwendung gebracht, bis dahin erfolgt die Verteilung der Mittel über die bisherigen Strukturen (STG).

Auf eine Umsetzung der folgenden im Rahmen der zweiten Vernehmlassung eingebrachten Vorschläge wurde verzichtet:

- Ein Konkordat anstelle von drei Konkordaten;

- Andere Bezeichnung für GESPA/für das Geldspielgericht;
- Ständiger Einbezug der Präsidien GDK/SoDK in die FDKG (als Gäste);
- Strengere Vorgaben betreffend Fachwissen Sucht im Aufsichtsrat;
- Beschluss der Entschädigungsreglemente (GESPA und SFS) durch die FDKG (anstelle der Genehmigung durch die FDKG);
- Pflicht zur Offenlegung der Vergütungen der Mitglieder der Leitungsorgane;
- Bezeichnung einer kantonalen Datenschutzbehörde als Datenschutzaufsichtsstelle und Anwendbarkeit der entsprechenden kantonalen Datenschutzgesetzgebung;

Stark umstritten war die Frage, wer in welchem Verfahren den Anteil der Reingewinne bestimmt, welche zur Förderung des nationalen Sports der SFS zugewiesen werden. Diese Frage war bereits in der ersten Vernehmlassung umstritten. Aufgrund der Ergebnisse der zweiten Vernehmlassung hat die Plenarversammlung am 28.11.2018 beschlossen, eine Aufnahme der Regelung ins GSK nochmals vertieft zu prüfen. In der vorliegenden Fassung legt die FDKG den Betrag zur Förderung des nationalen Sports abschliessend fest. Die Kantone tragen den Betrag im Verhältnis der Einwohnerzahlen.

V. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Erstes Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 GSK)

Art. 1 GSK vermittelt einen Überblick über den Regelungsgegenstand. Mit dem GSK werden drei juristische Personen geschaffen, denen je ein eigenes Kapitel im Konkordat gewidmet wird:

- Die interkantonale Trägerschaft Geldspiele (Art. 1 lit. a GSK): Sie nimmt die Verantwortung der Kantone im Bereich der Grossspiele wahr, insbesondere steuert und beaufsichtigt sie die übrigen mit dem Konkordat geschaffenen juristischen Personen.
- Die GESPA (Art. 1 lit. b GSK): Sie übt die Aufsicht über den Grossspielmarkt aus, in Anwendung der bundesrechtlichen Vorgaben. Die GESPA nimmt hauptsächlich, aber nicht nur, die Aufgaben der „interkantonalen Behörde“ gemäss BGS wahr.
- Die Stiftung Sportförderung Schweiz (Art. 1 lit. c GSK): Sie ist die gesamtschweizerische Mittelverteilinstanz, welche Beiträge zur Förderung des nationalen Sports gewährt.

Das GSK regelt weiter die Gewährung exklusiver Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten (Art. 1 lit. d GSK). Diese Rechte wurden bis anhin in den regionalen Konkordaten der Westschweizer Kantone (für die Loterie Romande) und der Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin (für die Swisslos) verliehen. Dieses System (Beschränkung auf eine Anbieterin bzw. einen Anbieter pro Gebiet) soll beibehalten, neu aber auf Stufe GSK geregelt werden. Die Bezeichnung der zugelassenen Anbieterin bzw. des zugelassenen Anbieters erfolgt nach wie vor in den regionalen Konkordaten.

Schliesslich enthält das GSK Rechtsgrundlagen für die Erhebung und Verwendung von Abgaben für die Finanzierung des Aufwands im Zusammenhang mit dem Geldspiel und der Bekämpfung der Spielsucht (Art. 1 lit. e GSK).

Zweites Kapitel: Die interkantonale Trägerschaft Geldspiele

ERSTER ABSCHNITT: AUFGABEN UND ORGANISATION (ART. 2 – 16 GSK)

a) Allgemeines

Aufgaben (Art. 2 GSK)

Die Trägerschaft nimmt jene Aufgaben wahr, die unter Geltung der aktuellen IVLW der Plenarversammlung FDKL (sowie dem Vorstand und dem Sekretariat) obliegen:

- Soweit das Bundesrecht den Kantonen im Bereich der Grossspiele einen Gestaltungsspielraum belässt, werden die entsprechenden Entscheidzuständigkeiten auf die Trägerschaft übertragen (Art. 2 lit. a GSK) und so gemeinsam von allen Kantonen wahrgenommen. Hingegen bleiben die Zuständigkeiten für die Regulierung der Kleinspiele in der Zuständigkeit der einzelnen Kantone.
- In Art. 2 lit. b GSK wird der Trägerschaft die Aufgabe übertragen, die gemeinsame Verantwortung der Kantone als Träger der GESPA wahrzunehmen. Hier wird explizit auch die administrative Beaufsichtigung der GESPA angesprochen.
- Die Trägerschaft stellt auch den Rechtsschutz im Anwendungsbereich des GSK sicher, indem sie das interkantonale Geldspielgericht (als unabhängiges Organ) wählt und administrativ beaufsichtigt (Art. 2 lit. c).
- Schliesslich wird der Trägerschaft die Aufgabe übertragen, die transparente Verwendung von Reingewinnen aus Grosslotterien und grossen Sportwetten zugunsten des nationalen Sports zu gewährleisten. Die Trägerschaft steuert und beaufsichtigt neu die Stiftung Sportförderung Schweiz, welche als Nachfolgeorganisation der Schweizerischen Sport-Toto-Gesellschaft ins Konkordat integriert wird (Art. 2 lit. d).

Rechtsform, Sitz und Organe (Art. 3 GSK)

Wie schon einleitend erwähnt, soll die Trägerschaft die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft aufweisen (Art. 3 Abs. 1 GSK). Die Wahl der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft gründet v.a. auf der Überlegung, dass ohne Gründung einer juristischen Person (also in der Rechtsform einer einfachen Gesellschaft) stets sämtliche Kantone Rechte und Pflichten begründen. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, wie sich dieser Umstand im Rechnungswesen der beteiligten Kantone niederschlagen soll. Die Rechtsform der einfachen Gesellschaft gilt zudem als schwerfällig, weil für alle Angelegenheiten, welche nicht ausdrücklich den interkantonalen Organen übertragen werden, Einstimmigkeit aller beteiligten Kantone erforderlich ist, weshalb in der Lehre für mitgliedschaftlich geprägte Organisationen das Modell der öffentlich-rechtlichen Körperschaft empfohlen wird (vgl. VITAL ZEHNDER, Die öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, in: Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, Band 16, 2007, S. 356). Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaft empfiehlt sich auch vor dem Hintergrund, dass auf Namen und Rechnung der Trägerschaft Gebühren (Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte, vgl. Art. 45 GSK) erhoben werden.

Der Sitz der Trägerschaft soll am selben Ort sein wie der Sitz der GESPA (somit in Bern).

Die aktuelle IVLW enthält nur wenige Bestimmungen zur Funktionsweise der Plenarversammlung FDKL. Zahlreiche Aspekte (z.B. Zusammensetzung und Wahl des Vorstands, Entscheidverfahren der Plenarversammlung und des Vorstands, Revisionsstelle) sind nur auf Stufe Geschäftsreglement geregelt. Mit dem GSK soll die bisherige Funktionsweise, die sich

in der Praxis bewährt hat, nicht grundlegend geändert werden. Es erscheint jedoch angezeigt, die wesentlichen organisationsrechtlichen Vorgaben auf Stufe Konkordat abzubilden.

b) Die FDKG

Zusammensetzung (Art. 4 GSK)

Die FDKG ist das legislative Organ der Trägerschaft und setzt sich (wie bereits die FDKL unter Geltung der IVLW) zusammen aus je einem Regierungsmitglied jedes Kantons (Art. 4 GSK). Vom Wortlaut sind nur aktive Regierungsmitglieder erfasst.

Zuständigkeiten (Art. 5 GSK)

Die FDKG nimmt eine ganze Reihe von Zuständigkeiten wahr:

- Sie verabschiedet Stellungnahmen und Empfehlungen zuhanden der Kantone im Bereich der Geldspielpolitik (Art. 5 lit. a GSK). Gemeinsame Stellungnahmen werden z.B. in Vernehmlassungsverfahren des Bundes angezeigt sein. Empfehlungen können sich an einen einzelnen Kanton oder auch an alle Kantone richten, wenn aus Sicht der FDKG Handlungsbedarf beispielsweise im Bereich kantonale Gesetzgebung besteht. Solche Empfehlungen sind für die Kantone selbstverständlich nicht verbindlich.

- Sie wählt einerseits die weiteren Organe der Trägerschaft (Vorstand, Geldspielgericht, Revisionsstelle), andererseits die obersten Organe der weiteren mit dem GSK geschaffenen Organisationen (Aufsichtsrat der GESPA, Stiftungsrat der SFS, Art. 5 lit. b GSK). Sie wählt zudem die Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Vollzugsbehörden und jene der GESPA in das Koordinationsorgan[14] gemäss Art. 113 ff BGS (Art. 5 lit. b GSK) und bestimmt das Mitglied oder die Mitglieder der Kantone in der Eidgenössischen Spielbankenkommission gemäss Art. 94 ff BGS (Art. 5 lit. c GSK).

- Die FDKG erlässt das Organisationsreglement der Trägerschaft (Art. 5 lit. d GSK). Auf Stufe Organisationsreglement kann die FDKG den einzelnen Organisationen für Geschäfte, welche im Zuständigkeitsbereich der FDKG liegen (insbesondere für die Wahlen der Richterinnen und Richter, des Aufsichtsrats der GESPA, des Stiftungsrats der SFS), Vorschlagsrechte einräumen.

- Nebst den für eine Legislative üblichen Zuständigkeiten zur Beschlussfassung über das Budget (inkl. Finanzierungsposition Geldspielgericht), den Jahresbericht und die Jahresrechnung beschliesst die FDKG auch über die Höhe des Anteils „Aufsicht“ der Abgabe gemäss Art. 67 Abs. 1 GSK (vgl. Art 5 lit. e, i – iii GSK). Diese Abgabe wird bei den beiden Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grosslotterien und grossen Sportwetten erhoben und dient der Deckung desjenigen Aufwands, welcher nicht über andere Gebühren (Einzelaktgebühren und Aufsichtsabgabe) finanziert werden kann (vgl. dazu die Ausführungen hinten, 7. Kapitel).

- Die FDKG beschliesst weiter den Leistungsauftrag der GESPA, jeweils für 4 Jahre (Art. 5 lit. e, iv GSK), sowie den jährlichen Beitrag an die GESPA aus dem Ertrag der Abgabe gemäss Art. 67 Abs. 2 GSK (Art. 5 lit. e, v GSK). Diese beiden Instrumente ermöglichen es den Kantonen, die Aufgabenerfüllung durch die GESPA zu steuern, ohne damit deren Unabhängigkeit in Frage zu stellen.

[14] Das Koordinationsorgan wird mit der Neuregulierung des Geldspielbereichs auf Bundesebene neu geschaffen. Es setzt sich hälftig aus Mitgliedern der Vollzugsorgane des Bundes und der Kantone zusammen. Es hat zum Zweck, die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone zu koordinieren (vgl. Art. 106 Abs. 7 BV).

- Die FDKG genehmigt die organisationsrechtlichen Grundlagen (inkl. Entschädigungsordnungen) des Geldspielgerichts und der weiteren mit dem GSK geschaffenen Organisationen (GESPA, Stiftung Sportförderung Schweiz). Ferner bedürfen Jahresbericht und Jahresrechnung des Geldspielgerichts der Genehmigung der FDKG, ebenso die vierjährlichen Rechenschaftsberichte der GESPA und der Stiftung Sportförderung Schweiz. Zudem genehmigt die FDKG das Gebührenreglement der GESPA (Art. 5 lit. f, ii GSK). Da die Steuerung der GESPA über den Leistungsauftrag und die Festlegung der Höhe des Beitrags an die GESPA (Art. 6 Abs. 1 lit. e, v GSK) erfolgt und die Rechenschaftsablage entsprechend dem Steuerungszyklus vierjährlich erfolgt, bedürfen Budget, Jahresbericht und Jahresrechnung der GESPA keiner Genehmigung durch die FDKG, blosse Kenntnisnahme genügt (vgl. Art. 6 lit. g GSK). Eine Genehmigung des Budgets erscheint nicht erforderlich, aber auch nicht sinnvoll, weil es für die FDKG kaum möglich ist, die einzelnen Budgetpositionen zu beurteilen (und die mit der Genehmigung einhergehende Verantwortung zu übernehmen).

- Die FDKG beschliesst, auf Antrag der SFS, das Stiftungsreglement der SFS, welches, nebst organisationsrechtlichen Grundlagen auch materielle Bestimmungen zur Mittelverwendung enthält (vgl. Art. 35 Abs. 6 GSK). Mit Bezug auf die Verwendung von Reingewinnen verpflichtet das Bundesrecht (Art. 127 BGS) die Kantone, das Verfahren und die Kriterien für die Gewährung von Mitteln in rechtsetzender Form zu regeln. Das bedeutet, dass diese Elemente mindestens in einem Erlass der Stufe Verordnung zu regeln sind (vgl. Botschaft BGS, BBl 2015 8494). Soweit die Mittel für interkantonale und nationale Projekte verwendet werden (was Art. 127 Abs. 5 BGS explizit für zulässig erklärt), werden die Grundlagen im GSK verankert. Art. 37 Abs. 2 GSK delegiert die entsprechenden Rechtsetzungskompetenzen an die FDKG, der Stiftung steht ein Antragsrecht zu (vgl. Art. 5 lit. e, vi GSK). Die FDKG beschliesst, ebenfalls auf Antrag der SFS, (im Verfahren gemäss Art. 34) den Betrag für die Förderung des nationalen Sports und (im üblichen Entscheidverfahren gemäss Art. 6 GSK) die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel, jeweils für 4 Jahre (Art. 37 Abs. 2 GSK und Art. 5 lit. e, vii GSK). Die Mittelverteilung erfolgt im Rahmen dieser Vorgaben durch die SFS.

- Die FDKG verfügt schliesslich im Aufgabenbereich der Trägerschaft über die Generalzuständigkeit (Art. 5 lit. h GSK).

Entscheidverfahren (Art. 6 GSK)

Die FDKG ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist (Art. 6 Abs. 1 GSK). Diese Bestimmung war bis anhin im Geschäftsreglement der FDKG enthalten. Entscheide werden mit der Mehrheit der Stimmenden gefasst; damit ist (neu) klargestellt, dass Enthaltungen für die Ermittlung der Mehrheit nicht mitgezählt werden. Bei Stimmengleichheit fällt das Präsidium den Stichentscheid (Art. 6 Abs. 3 GSK).

Ausnahmen vom Mehrheitsbeschluss bilden das Verfahren für die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports (Art. 34 GSK), welches ein doppeltes Mehr (einerseits der Kantone der Westschweiz und andererseits der Kantone der Deutschschweiz und des Kantons Tessin) verlangt, und der Beschluss über geringfügige Änderungen des Konkordats (Art. 71 Abs. 3 GSK), welcher der Einstimmigkeit bedarf.

c) Der Vorstand (Art. 7 – 9 GSK)

Existenz, Zusammensetzung und Entscheidverfahren des Vorstands waren bisher in der IVLW nicht abgebildet, sondern ergaben sich aus dem Geschäftsreglement der FDKL.

Art. 7 Abs. 1 GSK räumt der französischen Schweiz neu einen Vertretungsanspruch ein (mindestens zwei Mitglieder). Zudem muss ein Mitglied aus der französischen Schweiz das Amt entweder des Präsidiums oder des Vizepräsidiums ausüben (Art. 7 Abs. 2 GSK). Art. 7 Abs. 3 GSK sieht ein Vorschlagsrecht der Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ) für die zwei Mitglieder des Vorstands vor. Diese Konferenz gründet auf der 9ème Convention relative à la Loterie Romande vom 18. November 2005. Der CRLJ war die Normierung des Vertretungsanspruchs und des Vorschlagsrechts auf Stufe GSK ein wichtiges Anliegen. Die (mit Blick auf die Bevölkerungszahlen) starke Vertretung der Westschweiz trägt der Tatsache Rechnung, dass in der Westschweiz pro Kopf ungefähr doppelt so hohe Bruttospielerträge generiert werden wie in der restlichen Schweiz.

Der Vorstand bereitet alle Geschäfte der FDKG vor, setzt deren Entscheide um und vertritt die FDKG nach aussen.

Bezüglich Entscheidverfahren gelten dieselben Vorgaben für den Vorstand wie für die FDKG (vgl. Art. 9 GSK).

Der Vorstand verfügt über ein Sekretariat (Art. 10 Abs. 1 GSK). Soweit für die Arbeiten des Sekretariats Personal angestellt wird, erfolgt die Anstellung öffentlich-rechtlich. Im Organisationsreglement der Trägerschaft können, soweit es die besonderen Verhältnisse und die zu erfüllenden Aufgaben erfordern, vom sinngemäss anwendbaren Bundespersonalrecht abweichende Bestimmungen erlassen werden (Art. 10 Abs. 2 GSK).

d) Das Geldspielgericht

Die Organe der mit dem GSK geschaffenen juristischen Personen wenden Bundesrecht *sinngemäss* als *interkantonales* Recht an (Art. 48 Abs. 1 GSK, vgl. auch Ausführungen im fünften Kapitel). Die in den Bundesgesetzen vorgesehenen Rechtsmittelinstanzen sind deshalb nicht für Beschwerden zuständig.

Die Kantone können, um den Rechtsschutz zu gewährleisten, entweder die Gerichte eines Kantons für zuständig erklären oder eine interkantonale gerichtliche Behörde einsetzen. Schon unter der geltenden IVLW wurde mit der Rekurskommission eine interkantonale Gerichtsbarkeit begründet. Dieses Modell hat sich in der Praxis bewährt und soll auch unter der Geltung des GSK beibehalten werden.

Zusammensetzung, Amtsdauer und Amtszeit (Art. 11 GSK)

Die Absätze 1 und 2 von Art. 11 GSK (5 Richterinnen oder Richter, sprachregionale Zusammensetzung) bilden die aktuelle Praxis ab und schaffen die (längst fällige) Rechtsgrundlage für die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter des Geldspielgerichts.

Die Amtsdauer wird von aktuell 4 auf 6 Jahre verlängert und damit an jene von Richterinnen und Richtern an Gerichten auf Kantons- und Bundesebene angeglichen. Durch die längere Amtsdauer wird die richterliche Unabhängigkeit zusätzlich gestärkt. Jede Richterin und jeder Richter wie auch die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter sollen einmal wiedergewählt werden können. Die Beschränkung der Amtszeit als Richterin oder Richter auf maximal 12 Jahre wird aufgrund von Governance-Überlegungen eingeführt.

Die FDKG kann auf Antrag des Geldspielgerichts ausserordentliche Richterinnen und Richter ernennen (vgl. Art. 11 Abs. 5 GSK). Diese Rechtsgrundlage gewährleistet, dass das Geldspielgericht auch wenn Ausstandsbegehren gestellt werden über die für das Fällen von Urteilen notwendige Mindestanzahl an Richterinnen und Richtern verfügt (lit. a). Ähnliche Regelungen bestehen auch für andere Gerichte (vgl. bspw. Art. 37 Abs. 3 des Bundesgesetzes

über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110)). Diese Bestimmung ermöglicht es auch, Fachrichterinnen oder Fachrichter zu ernennen, soweit besondere Fachkenntnisse für die Beurteilung einer Streitsache erforderlich sind und diese vom ordentlichen Spruchkörper nicht abgedeckt werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich das Gericht mit Fragen aus unterschiedlichsten Sachbereichen wird befassen müssen. Die Ernennung ausserordentlicher Richterinnen und Richter gemäss Art. 11 Abs. 5 GSK darf nur erfolgen, wenn dies für das Funktionieren des Gerichts notwendig ist. Die Ernennung erfolgt durch die FDKG, auf Antrag des Geldspielgerichts.

Zuständigkeit (Art. 12 GSK)

Das Geldspielgericht wird generell als Rechtsmittelinstanz für Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen bzw. deren Organe als zuständig erklärt (Art. 12 GSK). Allfällige Beschwerdeverfahren können daher unterschiedliche Sachbereiche tangieren.

Unabhängigkeit (Art. 13 GSK)

Das Geldspielgericht ist, auch wenn es als Organ der öffentlich-rechtlichen Körperschaft ausgestaltet ist, ein vom Konkordat geschaffenes, unabhängiges Organ. Die FDKG wählt die Richterinnen und Richter, übt aber ansonsten lediglich die – in der Praxis mit erheblicher Zurückhaltung auszuübende – administrative Aufsicht über das Geldspielgericht aus (Genehmigung der organisationsrechtlichen Grundlagen sowie von Jahresbericht und Sonderrechnung, vgl. Art. 5 lit. f, v und vi GSK). Die funktionale Unabhängigkeit wird in Art. 13 GSK statuiert, wonach das Gericht in seiner Recht sprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet ist. Zudem wird über die Unvereinbarkeitsvorgaben in Art. 39 GSK die Unabhängigkeit gegenüber den anderen mit dem GSK geschaffenen Organen sichergestellt und jede Nähe zur Geldspielbranche ausgeschlossen. Damit ist auch die personelle Unabhängigkeit gewährleistet. Es ist wichtig, dass das Geldspielgericht auch über eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit verfügt; diesem Umstand ist in der Praxis gebührend Rechnung zu tragen.

Organisation und Berichterstattung (Art. 14 GSK)

Art. 14 GSK enthält die grundlegenden organisatorischen Bestimmungen für das Geldspielgericht. Wie schon gestützt auf die geltende IVLW erlässt das Geldspielgericht ein Geschäftsreglement, in welchem es die Organisation, die Zuständigkeiten, die Entschädigungen und die Kommunikation seiner Tätigkeiten regelt. Es unterbreitet der FDKG jährlich einen Jahresbericht und die Sonderrechnung. Dies dient der Wahrnehmung der administrativen Aufsicht durch die FDKG.

ZWEITER ABSCHNITT: FINANZEN (ART. 17 – 18 GSK)

Die interkantonale Aufgabenerfüllung soll finanziell selbsttragend sein. Sowohl die Plenarversammlung wie auch der Vorstand der FDKL legen Wert darauf, dass die Kantone keine Beiträge aus dem allgemeinen Steuerhaushalt an die Finanzierung dieser Strukturen entrichten müssen.

Die Finanzierung der Trägerschaft erfolgt einerseits über Einzelaktgebühren des Geldspielgerichts. Diese Gebühren werden jedoch wegen der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) kaum kostendeckend erhoben werden können. Der nicht mit Einzelaktgebühren finanzierbare Aufwand der Trägerschaft wird über die Abgabe gemäss Art. 50 GSK, Anteil „Aufsicht“, gedeckt. Diese Abgabe wird bei den beiden Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grosslotterien

und grossen Sportwetten als (Teil der) Gegenleistung für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhoben. Für weitere Informationen zur Finanzierung vgl. die Ausführungen zum sechsten Kapitel.

Drittes Kapitel: Die interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA)

ERSTER ABSCHNITT: AUFGABEN UND ORGANISATION (ART. 19 – 26 GSK)

a) Allgemeines

Aufgaben und Befugnisse (Art. 19 GSK)

Das BGS weist der interkantonalen Behörde diverse Aufgaben und Befugnisse zu. Art. 19 Abs. 1 GSK stellt klar, dass die GESPA die interkantonale Behörde im Sinne des BGS ist und überträgt ihr formell die entsprechenden Aufgaben und Befugnisse.

Art. 19 Abs. 2 GSK überträgt der GESPA als weitere Aufgabe, als Kompetenzzentrum der Kantone im Bereich Geldspiele zur Verfügung zu stehen. Zudem wird der FDKG die Kompetenz übertragen, der GESPA weitere untergeordnete Aufgaben zu übertragen.

Die Möglichkeiten der Steuerung der Aufgabenerfüllung durch die Trägerschaft sind für die zwei Aufgabenbereiche (Abs. 1 und Abs. 2) unterschiedlich geregelt. In Respektierung der bundesrechtlich vorgegebenen Unabhängigkeit der GESPA (Art. 106 Abs. 1 BGS, welche auf der Ebene des GSK in Art. 25 Abs. 1 zum Ausdruck gebracht wird), kann die Trägerschaft im Bereich der Erfüllung der bundesrechtlich vorgegebenen Aufgaben mit der GESPA nur allgemeine Grundsätze zur Aufgabenerfüllung vereinbaren. Eine Einflussnahme auf konkrete Geschäfte der GESPA ist damit ausgeschlossen. Im übrigen Aufgabenbereich (Kompetenzzentrum) werden im Leistungsauftrag qualitative und quantitative Vorgaben der Aufgabenerfüllung erlassen. Zur Klarstellung wird in Abs. 3 von Art. 19 GSK festgehalten, dass die GESPA zur Erfüllung ihrer Aufgaben Ausführungsbestimmungen erlassen kann

Weil die GESPA als juristische Person mit eigenen Willensbildungsorganen ausgestattet ist, erscheint es angebracht, im GSK minimale Vorgaben hinsichtlich der möglichen Ausrichtung zu formulieren. So darf die GESPA gemäss Art. 19 Abs. 4 GSK Leistungen im Auftrag Dritter nur erbringen, wenn sie dafür ein kostendeckendes Entgelt erhält und ein enger Zusammenhang zu den mit dem GSK übertragenen Aufgaben besteht. Diese Bestimmung gelangt nicht zur Anwendung, soweit die GESPA Leistungen erbringt, welche zu ihrem mit dem Konkordat übertragenen Aufgabenkatalog gehören (wie z.B. das Gewähren von Amtshilfe). Von der Bestimmung erfasst würden beispielsweise das Veranstalten von Weiterbildungen, Verfassen von Gutachten, Halten von Referaten, immer soweit die Tätigkeiten nicht im Rahmen der ordentlichen Aufgabenerfüllung erfolgen.

Art. 19 Abs. 5 GSK stellt klar, dass die GESPA nicht am Markt (d.h. in Konkurrenz zu privaten Anbieterinnen oder Anbietern) unternehmerisch tätig werden darf. Die GESPA darf im Rahmen der gewerblichen Leistungen auch keine Beteiligungen an anderen Unternehmen erwerben oder Kooperationen mit Dritten eingehen. Es soll m.a.W. nicht verhindert werden, dass die GESPA im Rahmen der Aufgabenerfüllung mit anderen Akteurinnen oder Akteuren zusammen arbeitet (z.B. mit der ESBK oder mit ausländischen Regulierungsbehörden). Ebenso soll nicht die Teilnahme an Forschungsprogrammen verhindert werden, soweit die Forschungsprogramme in einem engen Zusammenhang mit den Aufgaben der GESPA stehen und die Teilnahme im Rahmen der allgemeinen Grundsätze zur Aufgabenerfüllung gemäss Art. 19 Abs. 1 GSK vereinbart wurde oder im Leistungsauftrag gemäss Art. 19 Abs. 2 GSK vorgesehen ist.

Rechtsform, Sitz, Organe (Art. 20 GSK)

Gemäss BGS übt die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde ihre Tätigkeit unabhängig aus. Ihr kommen dabei umfassende Parteirechte zu (vgl. Art. 108 Abs. 1 lit. i und j und Art. 135 Abs. 2 BGS, vgl. auch Art. 25b Abs. 3 des Sportförderungsgesetzes). Das GSK (vgl. Art. 20 Abs. 1) gibt der GESPA die Rechtsform einer (interkantonalen) öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Rechtspersönlichkeit, also einer organisatorisch verselbständigten Verwaltungseinheit, der die dauernde Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe obliegt; mit eigener Rechtspersönlichkeit und Autonomie. Als solche ist sie Zurechnungssubjekt von Rechten und Pflichten und tritt im Rechtsverkehr mit Dritten in eigenem Namen als Hoheitsträgerin, Vertragspartnerin und Prozesspartei auf. Sie kann über eigenes Vermögen verfügen und dementsprechend Haftungssubjekt sein (vgl. zur Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt auch Allgemeines Verwaltungsrecht, TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, 4. Auflage, 2014, S. 56 ff.). Die Rechtsform der selbständigen Anstalt ist für die Ausübung der Aufgaben der GESPA zweckmässig: Sie verleiht ihr einen stärkeren Aussenauftritt als bisher; die Rechts- und Parteifähigkeit erhöhen die Rechtssicherheit in Bezug auf den Abschluss privatrechtlicher Verträge und durch die rechtliche Entflechtung von der Trägerschaft wird auch die vom Bundesrecht geforderte Unabhängigkeit organisationsrechtlich bestmöglich abgebildet. Bern hat sich aufgrund seiner zentralen geografischen Lage bewährt und wird als Sitz der GESPA im GSK festgeschrieben (vgl. Art. 20 Abs. 1 GSK).

Unabhängigkeit (Art. 21 GSK)

In Art. 21 GSK wird die vom Bundesrecht (Art. 106 BGS) geforderte Unabhängigkeit konkretisiert. Die Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden kann entlang von vier Dimensionen differenziert werden: der funktionalen, institutionellen, personellen und finanziellen Unabhängigkeit (vgl. bspw. FELIX STREBEL in LeGes 2015/3, Kompensation von gesetzgeberischen Lücken bei der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden, S. 590 f.). Was die funktionale Unabhängigkeit anbelangt, so wird der GESPA ausdrücklich Autonomie zugesichert (vgl. Art 21 Abs. 1 GSK). Sie ist von der Trägerschaft weisungsunabhängig. Auch in institutioneller Hinsicht ist die Unabhängigkeit ausgeprägt, verfügt die Trägerschaft doch nur über typische Oberaufsichtsbefugnisse (das Recht, den Aufsichtsrat zu wählen sowie Genehmigungsrechte bezüglich der organisationsrechtlichen Grundlagen (Organisationsreglement der Anstalt, Entschädigungsordnung, Gebührenreglement, Genehmigung des vierjährlichen Rechenschaftsberichts)). In finanzieller Hinsicht kann die Trägerschaft wohl über die Festlegung der Höhe des an die GESPA zu leistenden Beitrags (Art. 5 lit. e, v GSK) massvoll steuern, im Übrigen erfolgt die Finanzierung der GESPA jedoch über Gebühren (Einzelaktgebühren, Aufsichtsabgabe), deren Höhe von der GESPA im Rahmen der Vorgaben des GSK (vgl. siebtes Kapitel, Abgaben) und des Gebührenreglements festgelegt wird. Die personelle Unabhängigkeit wird über die für alle mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen anwendbaren Vorgaben zu Unvereinbarkeit, zur Offenlegung von Interessenbindungen und zur Ausstandspflicht (Art. 39 – 41 GSK) sichergestellt. Die GESPA wird auch verpflichtet, in ihrem Organisationsreglement Bestimmungen zu erlassen, welche die Unabhängigkeit der Mitarbeitenden sicherstellen (vgl. Art. 42 GSK).

Die Abgrenzung zwischen Politik (im Zuständigkeitsbereich der FDKG) und Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion (im Zuständigkeitsbereich der GESPA) lässt sich kaum glasklar auf Ebene des GSK definieren. Letztlich wird sich hierzu eine Praxis bilden müssen. Dabei wird die FDKG sich an der bundesrechtlichen Vorgabe der Unabhängigkeit der interkantonalen Behörde orientieren müssen.

Art. 21 Abs. 2 institutionalisiert jährliche Gespräche zwischen den Präsidien der (für die Politik zuständigen) FDKG und der (im Rahmen der Wahrnehmung der bundesrechtlich normierten Aufgaben unabhängigen) GESPA.

b) Der Aufsichtsrat

Zusammensetzung, Amtsdauer, Amtszeit (Art. 23 GSK)

Leitungsorgan der GESPA ist der Aufsichtsrat (Art. 20 Abs. 2 lit. a GSK). Die Bezeichnung „Rat" ist im Kontext einer Anstalt gebräuchlich, auf den bisher verwendeten Begriff der „Kommission" wird bewusst verzichtet, weil diese Bezeichnung in der Regel für mitgliedschaftlich ausgestaltete Organisationen verwendet wird. Das bisherige Sekretariat wird neu als Geschäftsstelle bezeichnet und die Revisionsstelle wird explizit als Organ aufgeführt (vgl. Art. 20 Abs. 2 lit. b und c GSK).

Die Lotterie- und Wettkommission besteht heute aus fünf sachverständigen Mitgliedern. Neu wird für den Aufsichtsrat die Rechtsgrundlage für eine Aufstockung auf sieben Mitglieder geschaffen (vgl. Art. 23 Abs. 1 GSK). Diese Lösung lehnt sich an Art. 94 Abs. 1 BGS (welcher die Zusammensetzung der ESBK betrifft) an und gibt den Kantonen mehr Flexibilität: Wird etwa ein spezifisches Regulierungsthema besonders wichtig, kann die Trägerschaft zusätzliche Aufsichtsratsmitglieder mit entsprechendem Know-how in den Aufsichtsrat wählen. Die Amtsdauer von 4 Jahren inkl. Möglichkeit der Wiederwahl hat sich bewährt und wird im GSK übernommen. Jedes Mitglied soll zweimal wiedergewählt werden können. Die Beschränkung der Amtszeit auf maximal 12 Jahre wird aufgrund von Corporate-Governance-Überlegungen eingeführt und ist für gewählte Mitglieder von Aufsichtsbehörden nicht unüblich (vgl. bspw. Art. 9 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG, SR 956.1).

Gemäss Art. 106 Abs. 3 BGS haben die Kantone sicher zu stellen, dass in der interkantonalen Behörde besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention vorhanden sind. Art. 23 Abs. 1 GSK konkretisiert diese bundesrechtliche Vorgabe und bestimmt, dass mindestens ein Mitglied des Aufsichtsrats über entsprechende Kenntnisse verfügen muss.

Zuständigkeiten (Art. 24 GSK)

Art. 24 GSK delegiert die Rechtsetzungszuständigkeiten für die Organisation der GESPA an den Aufsichtsrat, wobei das Organisationsreglement, das Gebührenreglement und die Entschädigungsordnung für die Mitglieder des Aufsichtsrats der Genehmigung durch die FDKG bedürfen (Abs. 1 lit a, i - iii). Weiter wird der Aufsichtsrat mit der Kompetenz ausgestattet, Empfehlungen zuhanden der Kantone abzugeben (Abs. 1 lit. b). Der Aufsichtsrat als Leitungsorgan beschliesst (in eigener Verantwortung) das Budget, den Jahresbericht und die Jahresrechnung der GESPA. Eine Genehmigung durch die FDKG erscheint nicht erforderlich, da die Steuerung – soweit überhaupt zulässig – über den vierjährlichen Leistungsauftrag und den jährlichen Beitrag erfolgt und die Rechenschaftsablage mittels des (ebenfalls vierjährlichen) Rechenschaftsberichts.

Der Aufsichtsrat verfügt auch über die sog. Generalzuständigkeit, d.h. er nimmt alle Zuständigkeiten wahr, die für die Erfüllung der Aufgaben der GESPA notwendig und keinem anderen Organ übertragen sind (Art. 29 Abs. 2 GSK). Art. 24 Abs. 3 GSK stellt klar, dass der Aufsichtsrat insbesondere die Veranstalter- und Spielbewilligungen erlässt und die damit verbundenen Abgaben erhebt. Er kann diese (und weitere Zuständigkeiten) im Organisationsreglement an die Geschäftsstelle delegieren (vgl. Art. 24 Abs. 4 GSK).

Die bereits von der geltenden IVLW vorgesehene Möglichkeit, die Ausübung gewisser Aufsichtsaufgaben an die Kantone zu delegieren, hat sich bewährt. Die Veranstalterinnen oder

Veranstalter von Grossspielen werden Durchführungshandlungen, die der Beaufsichtigung bedürfen, auch künftig an verschiedensten Orten vornehmen. Das GSK sieht deshalb vor, dass der Aufsichtsrat die Ausübung von Aufsichtsaufgaben im gegenseitigen Einvernehmen und gegen kostendeckendes Entgelt Kantonen oder Gemeinden übertragen kann (vgl. Art. 24 Abs. 5 GSK). Zu denken ist etwa an die Übertragung der Beaufsichtigung von Ziehungen von Grosslotterien oder von gewissen Kontrollen im Rahmen der Ausübung der Aufsicht über Geschicklichkeitsspielautomaten. Die Übertragung kann bspw. in der Form eines verwaltungsrechtlichen Vertrags vereinbart werden.

c) Die Geschäftsstelle (Art. 25 GSK)

Im BGS wurden in Beachtung der kantonalen Organisationsautonomie keine Details zur eigentlichen Organisation der interkantonalen Behörde resp. deren Geschäftsstelle statuiert, im Gegensatz zur Organisation der ESBK (vgl. Art. 104 BGS). Die im BGS für die ESBK vorgesehene Aufgabenteilung zwischen Kommission und Sekretariat wird hier für die GESPA weitgehend übernommen.

Die Geschäftsstelle steht unter der Leitung einer Direktorin oder eines Direktors und übt die unmittelbare Aufsicht über den Grossspielsektor aus (vgl. Art. 25 Abs. 1 und 2 GSK). Dies betrifft insbesondere die Aufsicht über die zugelassenen Marktteilnehmenden, aber auch über ohne Bewilligung im rechtlichen Graubereich und allenfalls illegal agierende Marktteilnehmende (vgl. auch Art. 108 Abs. 1 lit. b BGS i.V.m. Art. 1 Abs. 2 und 3 BGS). In Fällen von grosser Tragweite kann der Aufsichtsrat diese Zuständigkeit an sich ziehen. Im Organisationsreglement der GESPA wird klar zu umschreiben sein, wann ein Fall von grosser Tragweite vorliegt.

Das BGS sieht vor, dass es für die Durchführung von Kleinspielen einer Bewilligung der jeweiligen kantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörden bedarf und dass diese Bewilligungsbehörden ihre Bewilligungsentscheide der interkantonalen Behörde zustellen (vgl. Art. 32 BGS).[15] Der interkantonalen Behörde kommt gemäss Art. 108 Abs. 1 lit. j BGS zudem die Befugnis zu, gegen die Entscheide der letztinstanzlichen kantonalen oder interkantonalen richterlichen Behörden in Anwendung des BGS und seiner Ausführungserlasse Beschwerde beim Bundesgericht zu erheben. Mit Art. 25 Abs. 6 und 7 GSK werden die soeben genannten bundesrechtlichen Vorgaben konkretisiert. Die Bestimmung sieht vor, dass die GESPA die ihr von den kantonalen Bewilligungsbehörden zugestellten Bewilligungsentscheide auf Bundesrechtskonformität prüft. Sollte die Prüfung im Einzelfall ergeben, dass ein Entscheid nicht bundesrechtskonform ist, erhebt die GESPA Beschwerde. Vor einer allfälligen Beschwerdeerhebung sucht die GESPA den Dialog mit der jeweiligen kantonalen Bewilligungsbehörde, um wenn möglich die Gerichte zu entlasten.

Die Anstellungsbedingungen für das Personal der Comlot orientieren sich bereits heute am Bundesrecht. Neu soll das Personal explizit öffentlich-rechtlich nach den Bestimmungen des Bundes angestellt werden. Das Bundespersonalrecht ist allerdings auf eine grosse Organisation zugeschnitten. Eine Aufblähung der Strukturen soll vermieden werden, Abweichungen im Reglement sind zulässig, soweit sie sich durch die besonderen Bedürfnisse (kleine, schlanke Organisation) und die zu erfüllenden Aufgaben begründen lassen. Dies ermöglicht es insbesondere, dem Verordnungsrecht des Bundes integral die Anwendung zu versagen und stattdessen auf die Besonderheiten der Organisation zugeschnittene Bestimmungen zu erlassen.

[15] Dies gilt nicht für Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass veranstaltet werden, deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen, bei denen die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen und bei denen die maximale Summe aller Einsätze tief ist (vgl. Art. 41 Abs. 2 BGS). Diese Spiele sind heute unter dem Begriff „Tombolas“ oder „Lottos“ bekannt.

d) Die Revisionsstelle (Art. 26 GSK)

Art. 26 GSK belässt dem einsetzenden Organ (Aufsichtsrat) den Entscheid, ob als Revisionsstelle eine anerkannte private Revisionsstelle oder ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan eingesetzt werden soll. Unter den Begriff „kantonales Rechnungsprüfungsorgan" fallen sowohl verwaltungsinterne (von der Regierung eingesetzte) wie auch verwaltungsexterne (vom Parlament eingesetzte) Rechnungsprüfungsorgane. Die Revisionsstelle führt eine i.S. von Art. 728a OR ordentliche Revision durch und berichtet dem Aufsichtsrat (Art. 26 Abs. 2 GSK).

ZWEITER ABSCHNITT: FINANZEN UND ANWENDBARES VERFAHRENSRECHT (ART. 27 – 31 GSK)

Reserven (Art. 27 GSK)

Um die Unabhängigkeit der GESPA auch in finanzieller Hinsicht zu gewährleisten, ist diese mit einer Reserve auszustatten (Art. 27 GSK). Die Reserve wird von der Trägerschaft geleistet. Sie beschafft die entsprechenden Mittel über die einmalige Abgabe, welche die Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten als Teil der Gegenleistung für die Gewährung exklusiver Veranstaltungsrechte leisten (vgl. Art. 64 GSK). Die Höhe der Reserve beträgt CHF 3 Mio. Die Bildung von Reserven in entsprechendem Umfang ist für eine öffentlich-rechtliche Anstalt üblich.[16] Art. 27 Abs. 2 GSK stellt sicher, dass die Anstalt über einen finanziellen Spielraum verfügt, um Schwankungen über die Jahre auszugleichen. Sinkt die Reserve unter die Grenze von 50%, müssen die Gebühren und die Aufsichtsabgabe erhöht werden (und oder die Trägerschaft leistet höhere Beiträge); die Obergrenze (150%) stellt sicher, dass die Gebühren und die Aufsichtsabgabe nicht über Jahre zu hoch angesetzt werden.

Finanzierung, Rechnungslegung (Art. 28 – 29 GSK)

Die GESPA deckt ihren Aufwand über Abgaben (vgl. dazu siebtes Kapitel). Da Gebühren nur erhoben werden dürfen, soweit ein genügend enger Zurechnungszusammenhang zwischen der Abgabe und dem Abgabepflichtigen besteht und diese Voraussetzung nicht für den gesamten Aufwand erfüllt ist, leistet die Trägerschaft zur Deckung des nicht über Gebühren finanzierten Aufwands Beiträge (Art. 28 GSK).

Für die Rechnungslegung der GESPA sind die Vorschriften für die kaufmännische Buchführung und Rechnungslegung gemäss Obligationenrecht sinngemäss anwendbar (vgl. Art. 29 Abs. 2 GSK). Zudem muss die Rechnung so aufgebaut sein, dass die Abgaben gemäss Kapitel 7 korrekt berechnet werden können. Damit wird der Revisionsstelle ein geeigneter Bewertungsmassstab für die Durchführung ihrer Prüfungen gegeben.

Verteilung eines Aufwand- oder Ertragsüberschusses bei Auflösung der GESPA (Art. 30 GSK)

Weil alle Kantone gemeinsam Träger der GESPA sind, erscheint es naheliegend, einen Aufwand- oder Ertragsüberschuss im Fall einer Auflösung der Anstalt im Verhältnis der Wohnbevölkerung auf die Kantone zu verteilen. Weil die Erträge praktisch ausschliesslich durch

[16] Die FINMA bildet innert angemessener Frist für die Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeiten Reserven im Umfang eines Jahresbudgets (vgl. Art. 16 FINMAG (SR 956.1) und auch Art. 37 FINMA-GebV (SR 956.122)). Die Revisionsaufsichtsbehörde RAB bildet die für die Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit erforderlichen Reserven im Umfang von höchstens einem Jahresbudget (vgl. Art. 35 RAG (SR 221.302) und auch Art. 30a lit. k RAG). Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI kann gemäss Art. 14 ENSIG (SR 732.2) Reserven bilden. Die Reserven für die Deckung von Verlustrisiken betragen mindestens einen Drittel des Jahresbudgets. Übersteigen die Reserven die Höhe eines Jahresbudgets, so sind die Gebühren und die Aufsichtsabgaben zu senken.

Abgaben der Grossspielveranstalterinnen bzw. Grossspielveranstalter generiert werden, welche die Grossspielveranstalterinnen bzw. Grossspielveranstalter als Kosten für die Geschäftstätigkeit in Abzug bringen können (vgl. Art. 125 Abs. 2 BGS), muss die im Bundesrecht vorgesehene Zweckbindung greifen, soweit die Mittel nicht wie vorgesehen für die Finanzierung der Aufsicht über den Grossspielsektor verwendet werden (vgl. Art. 30 Abs. 2 GSK).

Verfahrensrecht (Art. 31 GSK)

Soweit das GSK oder die gestützt darauf erlassenen Reglemente keine besonderen Bestimmungen enthalten, gelangt gemäss der allgemeinen Bestimmung von Art. 48 GSK Bundesrecht sinngemäss zur Anwendung. Um jegliche Zweifel betreffend das für die GESPA anwendbare Verfahrensrecht auszuschliessen, wird hier die sinngemässe Anwendung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG) explizit erwähnt. Die sinngemässe Anwendung des VwVG gilt auch für allfällige Verwaltungssanktionen (vgl. Art. 109 BGS).

Viertes Kapitel: Die Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)

Gemäss Art. 126 Abs. 2 BGS liefern die Veranstalterinnen ihre Reingewinne denjenigen Kantonen ab, in denen die Grosslotterien und grossen Sportwetten durchgeführt werden. Die Kantone können jedoch einen Teil der Reingewinne für interkantonale und nationale gemeinnützige Zwecke verwenden (Art. 127 Abs. 5 BGS). Schon unter der Geltung der IVLW wurden namhafte Beträge zur Förderung des nationalen Sports verwendet. Die Mittelverteilung an die nationalen Sportverbände erfolgte über die Sport-Toto-Gesellschaft (STG, in der Rechtsform eines Vereins). Mitglieder des Vereins sind einerseits die Kantone, andererseits aber auch Dritte. Die Statuten der STG müssten, um den mit dem BGS verschärften Anforderungen des Bundesrechts betreffend Unabhängigkeit und Transparenz zu genügen, revidiert werden.

Da gemäss ausdrücklicher Vorgabe im Bundesrecht die Reingewinne an die Kantone abzuliefern sind, können die Kantone auch über die Verwendung dieser Mittel entscheiden. Mit der FDKG verfügen die Kantone über ein Organ, welches ihre gemeinsamen Interessen repräsentiert. Es erscheint naheliegend, dass inskünftig die FDKG die Steuerungsaufgaben im Hinblick auf die Mittelverwendung für nationale Zwecke übernimmt (und in der Konsequenz die für die Mittelvergabe zuständige Organisation kein Legislativorgan benötigt). Im GSK wird daher im Hinblick auf die künftige Verteilung der Mittel zur Förderung des nationalen Sports eine öffentlich-rechtliche Stiftung errichtet, welche in die interkantonalen Strukturen eingebunden wird.

Ob die STG dereinst aufgelöst wird und ob das gegebenenfalls auf die Kantone entfallende Liquidationsergebnis auf die SFS übertragen wird, muss von den gemäss Statuten zuständigen Organen der STG beschlossen werden; diese Frage kann nicht einseitig durch das GSK geregelt werden. Das GSK sieht hingegen vor, dass *künftige* Reingewinne zur Förderung des nationalen Sports nicht mehr über die STG, sondern über die SFS verteilt werden. Dieses Modell wird von der STG mitgetragen, wobei die Erwartung besteht, dass die Kantone künftig Mittel im vergleichbaren Umfang wie bisher zur Verfügung stellen. Der Anteil zur Förderung des nationalen Sports wird erstmals im Jahr 2022 nach den neuen Bestimmungen beschlossen; die Mittel werden ab 2023 an die SFS ausgerichtet (vgl. Art. 73 Abs. 9 GSK).

Errichtung und Zweck (Art. 32 GSK)

Um eine gewisse Unabhängigkeit der Mittelverteilinstanz von der Politik zu schaffen, soll die Mittelverteilung durch eine rechtlich selbständige, öffentlich-rechtliche Stiftung mit dem Namen „Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)“ erfolgen (Art. 32 Abs. 2 GSK). Als öffentlich-rechtliche Stiftung unterliegt die SFS nicht der Stiftungsaufsicht des Bundes. Die Aufsicht wird von der FDKG wahrgenommen.
Die Stiftung dient dem Zweck, einen Teil des Reingewinns aus Grossspielen zur Förderung des nationalen Sports zu verwenden. Die Stiftung verteilt die Mittel nach den Vorgaben des übergeordneten Rechts (Art. 125 ff. BGS), des Konkordats, den in Verordnungsform zu erlassenden Vorgaben im Stiftungsreglement und des Beschlusses der FDKG über die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel. Sie kontrolliert die zweckgemässe Verwendung der Beiträge durch die Destinatäre (Art. 32 Abs. 4 GSK). Zu diesem Zweck werden im Stiftungsreglement, welches auch Vorgaben zur Mittelverwendung enthält, entsprechende Kontrollrechte vorzusehen sein, welche auch in die mit den Destinatären abzuschliessenden Leistungsvereinbarungen aufgenommen werden müssen.

Die Stiftung erfüllt die Aufgaben gemäss Art. 32 Abs. 3 und 4 GSK. Das auf Antrag der SFS von der FDKG zu beschliessende Stiftungsreglement kann weitere Aufgaben vorsehen (Art. 32 Abs. 5 GSK). Da die Stiftung als Mittelverteilinstanz eingesetzt wird, darf sie nur Aufgaben erfüllen, welche die bundesrechtlich und gemäss Art. 35 Abs. 6 GSK geforderte Unabhängigkeit nicht in Frage stellen.

Stiftungsvermögen (Art. 33 GSK)

Die FDKG legt den Betrag aus dem Reingewinn, welcher im Hinblick auf die Förderung des nationalen Sports der Stiftung jährlich zugewendet wird, jeweils auf vier Jahre fest. Die Festlegung des Betrags erfolgt im Verfahren gemäss Art. 34 GSK. Der Vierjahresrhythmus korrespondiert mit der ebenfalls vierjährlichen Festlegung der Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel durch die FDKG (Art. 5 lit. e, vii GSK) sowie der Rechenschaftsablage (Art. 36 Abs. 2 GSK).

Ebenso wie die Frage nach einer allfälligen Auflösung der STG den statutarisch zuständigen Organen der STG obliegt (vgl. dazu oben, Einleitung zu Kapitel vier), entscheiden die zuständigen Organe der STG gegebenenfalls über die Verwendung des Vereinsvermögens der STG (rund CHF 25 Mio.).

Das aus Reingewinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten geäufnete Stiftungsvermögen darf – unter Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben in Art. 125 ff. BGS (Gemeinnützigkeit) – ausschliesslich zum Zwecke der Förderung des nationalen Sports (ohne Berufssport), insbesondere für den Nachwuchsleistungssport, für Aus- und Weiterbildung, für die Information sowie für die Verwaltung der Stiftung eingesetzt werden (Art. 33 Abs. 2 GSK). Der Begriff Information ist, um dem Gemeinnützigkeitserfordernis zu entsprechen, restriktiv auszulegen. Es ist z.B. nicht zulässig, unter dem Titel „Information“ Mittel aus Reingewinnen für reine Marketing- oder Kommunikationsmassnahmen einzusetzen, soweit die entsprechenden Massnahmen nicht eindeutig mit der Zweckbestimmung gemäss Bundesrecht vereinbar sind.

Anders als die GESPA wird die SFS nicht mit Kapital ausgestattet. Es muss deshalb möglich sein, den betriebswirtschaftlich gerechtfertigten Aufwand für die Verteilung der Mittel aus dem von den Kantonen vierjährlich zugewendeten Betrag zu finanzieren.

Verfahren für die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports (Art. 34 GSK)

Bisher erfolgte die Gewährung der Beiträge an den nationalen Sport je separat durch die Westschweizer Kantone (Reingewinne der Loterie Romande) bzw. durch die Deutschschweizer Kantone und den Kanton Tessin (Swisslos), auf der Grundlage von Statuten, regionalen Vereinbarungen und Beschlüssen.

Während man sich ursprünglich in beiden Gebieten an einem pro-Kopf-Beitrag von CHF 3 orientiert hatte, wurde diese Berechnungsmethode in den vergangenen Jahren (in beiden Gebieten unterschiedlich) an die Entwicklung der Reingewinne angepasst, sodass heute keine gemeinsame Berechnungsgrundlage mehr besteht.

Die Forderung nach einer Verankerung des Verfahrens zur Festlegung des Anteils zur Förderung des nationalen Sports wurde überwiegend von Deutschschweizer Kantonen erhoben, hauptsächlich mit der Begründung, dass die Förderung des nationalen Sports durch gesamtschweizerische Organe (die FDKG) zu beschliessen sei und dass die Beiträge proportional von den Westschweizer Kantonen einerseits und den Deutschschweizer Kantonen und dem Kanton Tessin andererseits zu leisten seien. Die Westschweizer Kantone standen einer solchen Lösung skeptisch gegenüber, weil eine Majorisierung durch die Deutschschweiz befürchtet wurde.

Mit dem in Art. 34 GSK vorgesehenen Entscheidverfahren wird einerseits die Forderung aus den Deutschschweizer Kantonen aufgenommen, andererseits aber auch sichergestellt, dass kein Gebiet das andere Gebiet überstimmen kann.

Das Entscheidverfahren ist wie folgt ausgestaltet:

Gemäss Abs. 1 bereitet der Stiftungsrat der SFS den Antrag vor und unterbreitet ihn mindestens zwölf Monate vor Ablauf der vierjährigen Periode der FDKG. Der Vorlauf von 12 Monaten ist wichtig, weil das Geschäft vor der Beschlussfassung durch die FDKG den Kantonsregierungen zur Kenntnis gebracht werden muss. Gemäss Abs. 2 können die Kantonsregierungen ihrer oder ihrem Delegierten das Mandat binden. Diese Vorgabe soll eine breitere demokratische Abstützung gewährleisten.

Der Beschluss über den Betrag zur Förderung des nationalen Sports kommt gemäss Abs. 3 zustande, wenn die Mehrheit der Stimmenden sowohl der sechs Westschweizer Kantone wie auch der zwanzig Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin dem Antrag zustimmen (doppeltes Mehr). Wie bei den gewöhnlichen Mehrheitsentscheiden der FDKG (vgl. Art. 6 GSK) wird das Mehr (sowohl für die Westschweizer Kantone wie auch für die Deutschschweizer Kantone und den Kanton Tessin) aufgrund der abgegebenen Stimmen errechnet (Enthaltungen werden nicht mitgezählt). Wird das doppelte Mehr nicht erreicht, geht das Geschäft zurück an den Stiftungsrat der SFS. Das Verfahren wird so lange wiederholt, bis ein Beschluss zustande kommt.

Vorgaben zur Kostentragung im Verhältnis LoRo-Kantone – Swisslos-Kantone

Gemäss Art. 34 Abs. 4 GSK wird der Betrag zur Förderung des nationalen Sports von den Kantonen im Verhältnis der Einwohnerzahlen getragen. Diese werden aufgrund der aktuellsten Zahlen des Bundesamts für Statistik zum Zeitpunkt der Beschlussfassung ermittelt. Die Verhandlungen zwischen den Westschweizer Kantonen und den Deutschschweizer Kantonen mit dem Kanton Tessin haben gezeigt, dass mit der Bezugsgrösse «Einwohnerzahl» am ehesten eine Einigung über einen einheitlichen Beitrag erreicht werden kann. In der nachfolgenden Tabelle sind die Beträge ersichtlich, welche die Swisslos-Kantone und die Loterie-Romande-Kantone im Jahr 2017 zugunsten des nationalen Sports beigetragen haben.[17]

[17] Die Westschweizer Kantone verwenden zusätzlich zum hier aufgeführten Betrag einen Teil der Reingewinne zur Förderung des Pferdesports (Association pour le développement de l'élevage et des courses, ADEC) in der Westschweiz. Im Jahr 2017 belief sich die Förderung auf CHF 3'573'387. Dieser Betrag ist nicht Gegenstand des Beschlusses der FDKG, die Westschweizer Kantone können weiterhin entsprechende Beiträge gewähren.

	Reingewinn 2017	Betrag zur Förderung des nationalen Sports	Entspricht Anteil von X% am Reingewinn	Entspricht CHF X pro Einwohnerin
Swisslos-Kantone (insgesamt 6'242'425 EinwohnerInnen[18])	380'227'959	40'836'483	10.74%	CHF 6.54 pro Einwohner/in
Loterie-Romande-Kantone (insgesamt 2'177'125 Einwohner/innen[19])	216'215'958	10'632'130	4.91%	CHF 4.88 pro Einwohner/in

Setzt man die an den nationalen Sport ausgerichteten Beträge aus dem Jahr 2017 (rund CHF 51.5 Mio.) ins Verhältnis zu den Einwohnerzahlen, so zeigt sich, dass die Swisslos-Kantone pro Kopf CHF 1.66 mehr bezahlen als die LoRo-Kantone. Inskünftig soll eine Angleichung der Beiträge (im Verhältnis der Einwohnerzahlen) erfolgen.

Zum Vergleich: Bei Anwendung des Verteilschlüssels gemäss Art. 34 Abs. 4 GSK (einheitlicher Beitrag pro Einwohner/in) würden für das Jahr 2017 insgesamt rund CHF 13.3 Mio. auf die LoRo-Kantone und insgesamt CHF 38.2 Mio. auf die Swisslos-Kantone entfallen. Mit anderen Worten müssten die LoRo-Kantone im Vergleich zum effektiv geleisteten Betrag rund CHF 2.6 Mio. mehr bezahlen, während die Swisslos-Kantone im Vergleich zum effektiv geleisteten Betrag in den Genuss einer Reduktion in der Höhe von ebenfalls rund CHF 2.6 Mio. kämen.

Die Beschlussfassung durch die FDKG erfolgt gemäss Übergangsbestimmung (Art. 73 Abs. 9 GSK) erstmals im Jahr 2022 für die Periode 2023 – 2026.

Organisation und Berichterstattung (Art. 35 und 36 GSK)

Die wesentlichen organisationsrechtlichen Pfeiler werden, gleich wie für die übrigen mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen, im GSK festgelegt, die Konkretisierung erfolgt im Stiftungsreglement, welches auf Antrag der SFS von der FDKG erlassen wird (Art. 35 Abs. 6 GSK). Die SFS verfügt über einen Stiftungsrat als oberstes Organ und eine Revisionsstelle (Art. 35 Abs. 1 GSK). Der Stiftungsrat besteht aus 5 oder 7 Mitgliedern, bei seiner Zusammensetzung ist auf eine angemessene Vertretung der Sprachregionen zu achten (Art. 35 Abs. 2 GSK). Für die Rechnungslegung sind die Bestimmungen des 32. Titels OR sinngemäss anwendbar (Art. 35 Abs. 3 GSK).

Abs. 4 und 5 von Art. 35 GSK enthalten Vorgaben zur Revisionsstelle und deren Mandat. Die Revisionsstelle (wahlweise ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle, Art. 35 Abs. 4 GSK) führt eine im Sinn von Art. 728a OR ordentliche Revision durch und prüft nicht nur die Ordnungsmässigkeit der Rechnung, sondern insbesondere auch ob die Gewährung der Beiträge im Einklang mit den Vorgaben des Bundesrechts, des GSK sowie des Reglements über die Verwendung der Reingewinne erfolgt ist (Art. 35 Abs. 5 GSK). Der Prüfauftrag der Revisionsstelle beinhaltet nur – aber immerhin – die Mittelverwendung durch die SFS. Die Prüfung der Mittelverwendung durch die Destinatäre erfolgt durch die SFS, nicht durch die Revisionsstelle (vgl. Art. 32 Abs. 4 GSK).

[18] Einwohnerzahlen gemäss BFS (abrufbar unter https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.5886251.html) Stichtag 31.12.2017.
[19] Einwohnerzahlen gemäss BFS (vgl. Fn 18), Stichtag 31.12.2017.

Die FDKG bestimmt den Sitz der Stiftung und regelt die Einzelheiten der Organisation im Stiftungsreglement (Art. 35 Abs. 6 GSK). Der SFS steht ein Antragsrecht zu. Im Reglement ist insbesondere auch die Unabhängigkeit von den Destinatären zu regeln, ebenso das Verfahren und die (weiteren) Kriterien für die Mittelverwendung.

Der Bericht der Revisionsstelle ist der FDKG zusammen mit dem Jahresbericht und der Jahresrechnung zur Kenntnis zu bringen (Art. 36 Abs. 1 GSK). Die Rechenschaftsablage erfolgt entsprechend dem Steuerungszyklus vierjährlich (Art. 36 Abs. 2 GSK).

Kriterien und Verfahren für die Mittelvergabe (Art. 37 GSK)

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone, das Verfahren sowie die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen und die Kriterien, welche die Stellen für die Gewährung von Beiträgen anwenden müssen, in rechtsetzender Form zu regeln (Art. 127 Abs. 1 BGS, gefordert ist gemäss Botschaft mindestens ein Erlass auf Stufe Verordnung). Im GSK werden generell-abstrakte Vorgaben betreffend die Destinatäre festgeschrieben. Gemäss Art. 37 Abs. 1 werden Beiträge grundsätzlich an den Dachverband der nationalen Sportverbände ausgerichtet (Art. 37 Abs. 1 lit. a GSK), die Verteilung an die Sportverbände erfolgt durch Swiss Olympic, gemäss Leistungsvereinbarung zwischen der SFS und der Swiss Olympic. Art. 37 Abs. 1 lit. b sieht vor, dass nationale Sportverbände auch direkt Beiträge von der SFS erhalten können, soweit sie wie der Fussballverband und der Eishockeyverband massgebend in der Schweiz Wettsubstrat generieren. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Sportwetten nur durchgeführt werden können, wenn überhaupt Spiele veranstaltet werden, die für die Wetten genutzt werden können. Mit diesen Vorgaben soll die bisherige Vergabepraxis der STG weitergeführt werden.

Die Zuständigkeit zur weiteren Konkretisierung sowie zur Regelung der Einzelheiten des Verfahrens wird an die FDKG delegiert, der SFS steht ein Antragsrecht zu. Die FDKG legt zudem auf Antrag der SFS alle vier Jahre die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel fest (Art. 37 Abs. 2 GSK).

Art. 37 Abs. 3 GSK stellt klar, dass kein Rechtsanspruch auf Beiträge der SFS besteht. Es handelt sich m.a.W. um Ermessenssubventionen mit der Konsequenz, dass eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht ausgeschlossen wird (sinngemässe Anwendung von Art 83 lit. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110)).

Transparenz (Art. 38 GSK)

Art. 38 GSK dient der Transparenz und konkretisiert die Vorgaben des Bundesrechts (vgl. Art. 128 BGS).

Fünftes Kapitel: Gemeinsame Bestimmungen

Die Bestimmungen des 5. Kapitels gelten für alle mit dem GSK geschaffenen Organisationen, also für die Trägerschaft, die GESPA und die SFS, gleichermassen, soweit im Konkordat für eine Organisation keine besondere Vorschrift enthalten ist.

Unvereinbarkeit, Offenlegung von Interessenbindungen und Ausstandspflicht (Art. 39 - 42 GSK)

Eine umfassende Entflechtung der Aufsichtsinstanzen von den Veranstalterinnen bzw. Veranstaltern von Geldspielen sowie von den für die Mittelverteilung zuständigen Instanzen ist

wichtig, weil damit allfällige Interessenkonflikte und die in der Vergangenheit an die Kantone adressierte Kritik am bisherigen Aufsichtsmodell für die Zukunft verhindert und Vertrauen in die Institutionen geschaffen werden kann. Insbesondere waren in der Vergangenheit Fälle von Personalunion zwischen Verteil- und Bewilligungsinstanz und Vertretung in Organen der Lotteriegesellschaften in Deutschschweizer Kantonen beanstandet worden.[20] Die Entflechtung wird vom BGS jedenfalls mit Bezug auf die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde (Art. 106 BGS) explizit gefordert. Aus dieser Vorgabe leiten sich – in vermindertem Mass – auch Unabhängigkeitsvorgaben für die FDKG ab. Hinsichtlich der Mittelverteilinstanz wurde im Bundesrecht unter Hinweis auf die kantonale Organisationsautonomie auf die Normierung von Unabhängigkeitsvorgaben verzichtet.[21] Das GSK enthält für alle mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen einheitliche Vorgaben für die Unabhängigkeit. Dies führt für einzelne Organe zu einer Verschärfung gegenüber der aktuellen Praxis.

Art. 39 Abs. 1 GSK konkretisiert den Grundsatz der Gewaltenteilung und statuiert ein Verbot der Ämterkumulation: niemand darf gleichzeitig in mehreren mit dem Konkordat geschaffenen Organen Einsitz nehmen.

In Art. 39 Abs. 2 wird die Unabhängigkeit der verschiedenen Aufsichts- und Mittelverteilinstanzen von der Geldspielbranche sicher gestellt: Die Mitglieder der mit dem Konkordat geschaffenen Organe dürfen weder Mitglied eines Organs noch Mitarbeitende von Geldspielunternehmen oder von Fabrikations- und Handelsbetrieben der Geldspielbranche sein, noch dürfen sie an solchen Unternehmungen beteiligt sein oder ein Mandat für eine solche Unternehmung ausüben.

Gemäss Art. 40 müssen die Mitglieder von mit dem Konkordat geschaffenen Organen vor der Wahl ihre Interessenbindungen offenlegen. Wer sich weigert, die Interessenbindungen offen zu legen, ist als Mitglied eines Organs nicht wählbar.

Art. 41 konkretisiert die Ausstandspflicht. Aus der Bundesverfassung (Art. 29 BV) lassen sich Minimalanforderungen an die Ausstandspflicht ableiten. Da die Rechtsprechung dazu lückenhaft ist führt dies in der Praxis oft zu Unsicherheiten und Streitigkeiten betreffend die konkreten Anforderungen für eine Ausstandspflicht. Aus diesem Grund wurden die Anforderungen in Art. 41 konkretisiert. Die Bestimmung orientiert sich an der Ausstandspflicht nach bernischem Gemeinderecht, welche im Jahr 2010 gerichtlich überprüft[22] und (als Folge davon) an die sich aus der Bundesverfassung ergebenden Minimalanforderungen angepasst wurde.

Das GSK nimmt nur die Mitglieder von mit dem GSK geschaffenen Organen direkt in Pflicht. Art. 42 sieht deshalb vor, dass die einzelnen Organisationen dafür sorgen müssen, dass auch die Mitarbeitenden von der Geldspielbranche unabhängig sind und bei Interessenkonflikten in den Ausstand treten.

Bei der SFS besteht zusätzlich zu den für alle Organisationen geltenden Unabhängigkeitsvorgaben das Bedürfnis nach einer Unabhängigkeit von den Destinatären. Die entsprechenden Vorgaben sind gemäss Art. 35 Abs. 6 im Stiftungsreglement zu statuieren.

Finanzaufsicht (Art 43 GSK)

[20] Schon im Evaluationsbericht 2010 war die Problematik bezüglich verschiedener Fälle von Personalunion (insb. Tätigkeiten in Kantonsregierung und Organen der Lotteriegesellschaften), die zu diesem Zeitpunkt in der Deutschschweiz nach wie vor verbreitet waren, beanstandet worden. Es wurde damals empfohlen, Personalunionen zwischen Verteilinstanz und Bewilligungsinstanz und insbesondere zwischen Verteil- und Bewilligungsinstanz und Vertretung in Lotterie- und Wettunternehmen zu vermeiden und konsequent abzuschaffen (vgl. Schlussbericht vom 21. September 2010 zur Evaluation der kantonalen Massnahmen zu den Lotterien und Wetten, verfasst in Zusammenarbeit zwischen INFRAS und Prof. E. Grisel, im Auftrag des Bundesamts für Justiz, S. 43, 97, 103).
[21] Vgl. BBl 2015 8416.
[22] Entscheid des bernischen Verwaltungsgerichts vom 21. Juni 2010 (VGE 100.2009.409).

Art. 43 GSK stellt klar, dass die mit dem GSK geschaffenen Organisationen nicht der Finanzaufsicht der Kantone unterstehen. Diese wird abschliessend durch die FDKG wahrgenommen.

Haftung (Art. 44 GSK)

Die Haftung richtet sich für alle Organisationen gemäss Art. 44 Abs. 1 GSK sinngemäss nach dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes vom 14. März 1958 (VG, SR 170.32).

Die Systematik des Verantwortlichkeitsgesetzes basiert jedoch auf der Struktur und den Eigenheiten der Bundesverwaltung und der Tatsache, dass wirtschaftlich am Ende de facto der Bund als Träger in der Haftung steht, wo Ansprüche von Dritten erwachsen. Die GESPA mit den besonderen Eigenschaften einer interkantonalen Behörde lässt sich nicht ohne weiteres in dieses System einfügen, weder materiell noch verfahrensrechtlich. Aus diesem Grund werden in den Abs. 2 von Art. 44 GSK für die GESPA einige vom Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes abweichende Regelungen getroffen. Diese Bestimmung orientiert sich im Wesentlichen am spezialgesetzlichen Haftungsregime der FINMA (vgl. Art. 19 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG, SR 956.1). Abs. 2 führt zu einer relativ weitgehenden Haftungsbeschränkung der GESPA. Die Notwendigkeit der Beschränkung der Haftung ergibt sich – wie im Finanzmarkt – aus dem Umstand, dass die Aufsichtsbehörde bei Bedarf auch mutig agieren und nicht wegen dem Damoklesschwert drohender Ersatzansprüche gelähmt werden soll. Des Weiteren trägt die Bestimmung dem Umstand Rechnung, dass die „totale Kontrolle“ des Marktes nicht möglich ist. Wer – aus welchen Gründen auch immer – zu Schaden kommt, wird deshalb geneigt sein, eine ungenügende Aufsicht geltend zu machen. Vor diesem Hintergrund soll die Bestimmung auch die Wahrscheinlichkeit verringern, dass schlussendlich der Staat quasi als „full-risk-Versicherer“ das Risiko übernimmt, dem sich die Marktteilnehmenden aussetzen.

Datenschutz (Art. 45 GSK)

Gemäss BGS kann die interkantonale Behörde zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Daten über die Gesundheit, über Massnahmen der sozialen Hilfe, über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen, sowie Persönlichkeitsprofile bearbeiten (vgl. Art. 110 BGS). Die interkantonale Behörde muss zudem gemäss BGS in der Lage sein, national und international Amtshilfe zu leisten (vgl. Art. 111 f. BGS) und beim Verdacht auf eine Manipulation eines Sportwettkampfs, auf den Sportwetten angeboten werden, Unterlagen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterleiten zu können (vgl. Art. 25b Abs. 3 des Sportförderungsgesetzes, BBl 2015 8578).

Art. 45 Abs. 1 GSK erklärt die Datenschutzgesetzgebung des Bundes als sinngemäss anwendbar. Im Konzept der Datenschutzgesetzgebung des Bundes nimmt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte die Aufsichtsfunktion über die Bundesorgane wahr. Er ist aber nicht zuständig für die Aufsicht über kantonale oder interkantonale Behörden und kann auch nicht durch kantonales Recht für sie als zuständig erklärt werden. Das GSK sieht deshalb in Abweichung der Bundesgesetzgebung vor, dass die mit dem GSK geschaffenen Organisationen in ihrem Organisationsreglement eine unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle bezeichnen (Art. 45 Abs. 2 GSK). Die Aufgaben der Datenschutzaufsichtsstelle richten sich sinngemäss nach den Art. 27, 30 und 31 DSG. Es handelt sich um einen statischen Verweis.

Akteneinsicht (Art. 46 GSK)

Die Akteneinsicht richtet sich grundsätzlich und für alle mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen nach der Gesetzgebung des Bundes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Art. 46 Abs. 1 GSK).

Eine sachliche Ausnahme wird für amtliche Akten der GESPA gemacht, welche die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeiten der GESPA betreffen (Art. 46 Abs. 2 GSK). Die Gewährleistung der Vertraulichkeit fördert in aufsichtsrechtlich relevanten Fragen den offenen und ungefilterten Informationsfluss von den Beaufsichtigten zur Aufsichtsbehörde. Andernfalls stehen die Beaufsichtigten in jedem Einzelfall vor der Frage, ob sie bestimmte Dokumente durch Zustellung an die Aufsichtsbehörde (indirekt) öffentlich machen bzw. sich dem Risiko aussetzen wollen, dass ein bestimmtes Dokument an die Öffentlichkeit gelangt. Diese Situation würde die Aufsicht erheblich schwächen und soll deshalb verhindert werden. Des Weiteren können durch die vorliegende Bestimmung potentielle Konflikte bzw. Widersprüchlichkeiten mit kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen verhindert werden. Konkret wird auch der Informationsfluss zwischen den Kantonen und der GESPA vereinfacht. Die Kantone müssen mit dieser Regelung nicht vor jeder Zustellung von Unterlagen an die GESPA umfassend prüfen, ob sie kantonales Recht verletzen, indem sie Akten, zu denen nach ihrem kantonalen Recht kein Zugang gewährt werden dürfte, durch Zustellung an die GESPA allenfalls (indirekt) doch der Öffentlichkeit zugänglich machen. Diese Ausnahme bedeutet nicht, dass die Dokumente in jedem Fall unzugänglich sind, schliesslich gilt für die Einsicht in Akten hängiger Verfahren das entsprechende Verfahrensrecht (vgl. Art. 46 Abs. 4 GSK).

Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes sieht für Fälle, in denen die Akteneinsicht strittig ist, ein Schlichtungsverfahren vor dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeits-beauftragten (EDÖB) vor. Der EDÖB ist jedoch in kantonalen Angelegenheiten nicht zuständig und kann durch interkantonales Recht auch nicht für zuständig erklärt werden. Das GSK sieht daher in Abweichung des Öffentlichkeitsgesetzes ein Verzicht auf das Schlichtungsverfahren vor, die zuständige Behörde erlässt direkt, d.h. ohne vorgeschaltetes Schlichtungsverfahren, die Verfügung.

Publikationen (Art. 47 GSK)

Die mit dem Konkordat geschaffenen Organisationen veröffentlichen ihre rechtsetzenden allgemeinverbindlichen Erlasse und andere zu veröffentlichende Mitteilungen im Internet (Art. 47 Abs. 1 GSK). Das in der geltenden IVLW vorgesehene Verfahren für die Publikation wird mit der vorliegenden Bestimmung vereinfacht und modernisiert. Weil die kantonalen Publikationsvorschriften z.T. vorsehen, dass auch rechtsetzende Erlasse interkantonaler Organe in den kantonalen Publikationsorganen veröffentlicht werden müssen, werden letztere von den zuständigen Organen beim Erlass oder der Revision der Erlasse in geeigneter Form informiert (bspw. unter Angabe von Titel, Datum und online-Fundstelle/Bezugsquelle des Erlasses).

Bei öffentlichen Beschaffungen haben kantonale Behörden und Bundesbehörden das für sie jeweils geltende Beschaffungsrecht zu berücksichtigen. Dieser Grundsatz gilt auch für Beschaffungen interkantonaler Behörden (vgl. auch VITAL ZEHNDER, a.a.O., S. 322 f.). Gemäss Art. 48 gelangt die Bundesgesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen sinngemäss zur Anwendung. Art. 47 Abs. 2 GSK sieht vor, dass über die gemeinsam von Bund und Kantonen betriebene Internetplattform ausgeschrieben wird. Mit der vorliegenden Konzeption ist sichergestellt, dass die mit dem GSK geschaffenen Organisationen im Rahmen von Beschaffungen die staatsvertraglichen Rahmenbedingungen respektieren und die nationalen Standards einhalten. Die Bestimmung zur Publikation ermöglicht erst die korrekte Anwendung der rechtlichen Vorgaben, indem – entsprechend dem Verfahren bei Ausschreibungen des Bundes – ein einfaches und transparentes Publikationsverfahren durchgeführt werden kann. Mit der expliziten Regelung wird klargestellt, dass Veröffentlichungen nicht in sämtlichen kantonalen Publikationsorganen erfolgen – was in der Praxis mit einem enormen Administrativaufwand und teilweise kaum überbrückbaren Hürden in der Koordination einherginge. De facto dürften Beschaffungen aber ohnehin nur in Ausnahmefällen die einschlägigen Schwellenwerte erreichen, die eine öffentliche Ausschreibung notwendig machen.

Gegen entsprechende Verfügungen kann beim Geldspielgericht Beschwerde erhoben werden (vgl. Art. 12 GSK).

Anwendbares Recht (Art. 48 GSK)

Im Gegensatz zu kantonalen Verwaltungsstellen und Bundesbehörden, welche dem Recht ihres Trägerkantons resp. Bundesrecht unterstehen, stellt sich für interkantonale Organisationen die Frage, welches Recht sie bei der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben anzuwenden haben. Der Konkordatgeber kann beispielsweise das Recht des Sitzkantons als anwendbar erklären. Weil diese im Sinne einer Auffangnorm gesetzte Regel im Einzelfall zu unerwünschten Ergebnissen führen kann, handelt es sich immer nur um eine sinngemässe Anwendung. Nur so kann verhindert werden, dass ein Konkordat im Bereich des anwendbaren Rechts Lücken aufweist, die schliesslich in jedem Einzelfall durch Auslegung des Konkordats geschlossen werden müssen (vgl. auch VITAL ZEHNDER, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, in: Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, Band 16, 2007, S. 300 ff.).

Die sinngemässe Anwendung von Bundesrecht – wie sie schon die geltende IVLW vorsieht – hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Zwar sind Widersprüchlichkeiten oder Lücken in Einzelfällen nicht auszuschliessen, insbesondere wo materiell-rechtliche Bestimmungen eng in den Verfahrensweg verflochten sind. Dies lässt sich aber im Regelungsumfeld einer interkantonalen Behörde mit keinem Modell gänzlich vermeiden. Mit der sinngemässen Anwendung materiellen Bundesrechts als interkantonales Recht ist nicht gemeint, dass jede einzelne Bundesgesetzgebung (es sind auf Bundesebene mehrere Tausend Erlasse in Kraft) sinngemäss anzuwenden ist. Nur materielles Bundesrecht, dessen Anwendung auf konkrete Fragestellungen passt und dessen Anwendung überhaupt Sinn macht, wird sinngemäss – übertragen auf die vorliegende interkantonale Situation – als interkantonales Recht angewendet. Dabei ist zu beachten, dass allein das Vorliegen einer bundesrechtlichen Regelung keine ausreichende Begründung für deren sinngemässe Anwendung im Rahmen der interkantonalen Strukturen darstellt. Vielmehr ist zu prüfen, ob die sinngemässe Anwendung der entsprechenden Norm sachgerecht erscheint und sich die ihr zugrunde liegende ratio auf den zu beurteilenden Fall übertragen lässt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gewisse Regeln sehr spezifisch auf die Besonderheiten der Bundesverwaltung ausgerichtet sind, was gegen eine entsprechende Anwendung auf eine Konkordatsbehörde sprechen kann.

Weil Bundesrecht nur sinngemäss angewendet wird und es sich bei den mit dem Konkordat bzw. allenfalls dessen Folgeerlassen geschaffenen Organen nicht um üblicherweise vom Geltungsbereich der Bundesgesetzgebungen erfasste Behörden handelt, sind die bundesrechtlich vorgesehenen Rechtsmittelinstanzen auch nicht zuständig für Beschwerden gegen Verfügungen, die von diesen Organen in sinngemässer Anwendung des jeweiligen Bundesgesetzes ergangen sind. Das Geldspielgericht wird deshalb als Rechtsmittelinstanz für Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide aller mit dem Konkordat geschaffenen juristischen Personen bzw. deren Organe vorgesehen. Selbstverständlich bleibt das Bundesgericht für Rechtsmittel gegen Entscheide des Geldspielgerichts (letztinstanzlicher kantonaler Entscheid in einer Rechtssache) zuständig.

Einige Bestimmungen des Konkordats erklären explizit spezifische bundesrechtliche Erlasse als anwendbar. Sollten diese Erlasse einmal aufgehoben werden, sind deren allfällige Nachfolgeerlasse sinngemäss anzuwenden. Wo das Konkordat auf Bundesrecht verweist, handelt es sich im Übrigen generell um dynamische und nicht um statische Verweise (es kommt die jeweils geltende Fassung der jeweiligen Gesetzgebung zur Anwendung).

Sechstes Kapitel: Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten

Zugelassene Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten (Art. 49 GSK)

Art. 23 BGS sieht vor, dass die Kantone zum Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren, die von den Grossspielen ausgehen, die maximale Anzahl der Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten bezeichnen können. Gemäss Abs. 2 dieses Artikels können die Kantone darüber hinaus in rechtsetzender Form die Gesellschaften bezeichnen, denen die interkantonale Behörde bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen eine Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten erteilen kann.

Mit Art. 49 GSK machen die Kantone von der Möglichkeit der Beschränkung der maximalen Anzahl der Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten Gebrauch. Pro Gebiet (Deutschschweiz und Tessin; Westschweiz) darf maximal eine Veranstalterin zugelassen werden (Art. 49 Abs. 2 GSK). Die Kantone werden pro Gebiet in einer rechtsetzenden regionalen Vereinbarung jene Gesellschaften bezeichnen, denen die GESPA bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen eine Bewilligung für die Veranstaltung von Grosslotterien und grossen Sportwetten erteilen muss.

Das bereits heute gelebte System, wonach pro Kantonsgebiet nur eine Veranstalterin Grosslotterien und grosse Sportwetten (exklusiv) anbieten darf, wird mit Art. 49 GSK beibehalten.

Die vom Bundesgericht in seinem Entscheid 2C.859/2010 vom 17. Januar 2012 E. 4.4.2 gemachten Ausführungen zur aktuellen Situation im Lotterie- und Wettbereich bleiben auch nach dem Inkrafttreten der neuen Geldspielgesetzgebung aktuell: „Die Zulassung von Konkurrenten hätte einen Wettbewerb um Marktanteile zur Folge. Das wiederum bedingte vermehrte Werbemassnahmen und dadurch eine Reduktion der Mittel für gemeinnützige Zwecke. Ausserdem zöge die Zulassung von Konkurrenz ein aggressiveres Auftreten der Lotterieveranstalter nach sich und wäre geeignet, die Spielsucht zu fördern."

Die Erteilung der für die Veranstaltung von Grossspielen notwendigen Veranstalter- und Spielbewilligungen fällt in den Zuständigkeitsbereich der interkantonalen Behörde (vgl. Art. 21 ff. BGS). Bei ihrem Entscheid über die Erteilung von Veranstalterbewilligungen wird die GESPA die vorliegende (inter-)kantonale Rechtsgrundlage zu berücksichtigen haben.

Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (Art. 50 GSK)

Die Abgabe gemäss Art. 50 GSK wird bei den beiden Inhaberinnen oder Inhabern der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte als Gegenleistung für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhoben.

Die Erträge aus der Abgabe dienen der Deckung des Aufwands im Zusammenhang mit dem Geldspiel (Aufsicht und Prävention, vgl. dazu siebtes Kapitel, fünfter Abschnitt). Die Abgabepflichtigen Gesellschaften können diese Abgabe als Kosten für die Geschäftstätigkeit von der Gesamtsumme der Spieleinsätze und des Finanzergebnisses abziehen. Die Abgabe ist daher mit der Vorgabe gemäss Art. 125 Abs. 2 BGS vereinbar. Nach dieser Vorgabe entspricht der Reingewinn der Gesamtsumme der Spieleinsätze und des Finanzergebnisses abzüglich der ausbezahlten Spielgewinne, der Kosten für die Geschäftstätigkeit, inklusive der Abgaben zur Deckung der im Zusammenhang mit dem Geldspiel entstehenden Kosten wie Aufsicht

und Präventionsmassnahmen sowie der Aufwände zur Bildung von angemessenen Reserven und Rückstellungen.

Für die Kantone gilt es zu beachten, dass in den regionalen Konkordaten oder im kantonalen Recht keine weiteren Abgaben als Entgelt für die im gesamtschweizerischen Konkordat gewährten ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhoben werden können.

Siebtes Kapitel: Abgaben

Mit dem GSK soll die Erhebung von Abgaben auf solide Rechtsgrundlagen gestellt werden. Das Legalitätsprinzip gilt im Abgaberecht als eigenständiges verfassungsmässiges Recht; für die Erhebung von Abgaben ergeben sich aus dem Legalitätsprinzip die folgenden Anforderungen an die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen: Abgabesubjekt (wer schuldet eine Abgabe?), Abgabeobjekt (wofür wird die Abgabe geschuldet?), die Grundzüge der Bemessung sowie allfällige Ausnahmen von der Abgabepflicht müssen mit hinreichender Bestimmtheit in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt werden (vgl. z.B. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014 § 59 Rz. 3).

Inskünftig werden nebst den beiden Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grosslotterien und grossen Sportwetten auch Anbieterinnen oder Anbieter von Geschicklichkeitsgrossspielen Abgaben zu entrichten haben; eine rechtsstaatlich einwandfreie Regulierung erscheint deshalb unabdingbar.

Wie bereits einleitend erwähnt (vgl. zweites Kapitel, zweiter Abschnitt) sollen für die Finanzierung des Aufwands der interkantonalen Aufgabenerfüllung keine Mittel aus dem allgemeinen Steuerhaushalt (also keine Beiträge der Kantone) geleistet werden müssen. Die Finanzierung hat daher über Abgaben zu erfolgen. In einigen Kantonen bedarf die Einführung neuer Steuern einer Grundlage in der Kantonsverfassung (z.B. SO, BL), in einigen Kantonen unterstehen neue Steuern einer obligatorischen Volksabstimmung (so z.B. ZH). Eine Verfassungsänderung in einzelnen Kantonen oder eine obligatorische Volksabstimmung über das GSK sollen vermieden werden, der zeitliche Rahmen für die Umsetzung ist ohnehin eng. Aus diesem Grund sind im GSK ausschliesslich Kausalabgaben vorgesehen.

ERSTER ABSCHNITT: ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN (ART. 51 – 53 GSK)

Art. 51 GSK legt den für die Berechnung der Abgaben massgebenden Gesamtaufwand der interkantonalen Aufgabenerfüllung dar. Der Gesamtaufwand wird, soweit individuell zurechenbar, vorab gedeckt über Einzelaktgebühren (der GESPA sowie des Geldspielgerichts, Art. 52 Abs. 1 GSK). Es handelt sich um Aufwand, welcher direkt einer oder einem Gebührenpflichtigen zugerechnet werden kann.

Für den nicht über Einzelaktgebühren gedeckten, jedoch im Sinne einer qualifizierten Gruppenäquivalenz[23] zurechenbaren Aufwand wird bei den Veranstalterinnen bzw. Veranstaltern von Grossspielen eine Aufsichtsabgabe erhoben. Zu denken ist beispielweise an den Aufwand für die Aufgabenbereiche „Aufsicht über den legalen Markt“ und „Bekämpfung der Manipulation von Sportwetten“. Für die Umlegung der Aufsichtsabgabe auf die einzelnen Veranstalterinnen bzw. Veranstalter wird (nach dem Kriterium des Zurechnungszusammenhangs) zwischen den verschiedenen Aufsichtsbereichen (Grosslotterien, Geschicklichkeitsspiele,

[23] Qualifizierte Gruppenäquivalenz liegt vor, wenn die Abgabepflichtigen nicht nur eine besondere Nähe zum über die Abgabe gedeckten Aufwand aufweisen, sondern eine Kongruenz zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Kreis der Personen, denen die Abgabeverwendung zugutekommt, besteht. Vgl. zum Begriff Gutachten des Bundesamts für Justiz vom 15. Juli 1999, VPB 64.25, Ziff. III, 2).

Sportwetten) zu differenzieren sein (Art. 52 Abs. 2 GSK). Die rechtliche Einordnung von Aufsichtsabgaben (Kostenanlastungssteuer oder Kostenanlastungskausalabgabe) ist in der Lehre umstritten.[24] Nach der neusten bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann jedoch davon ausgegangen werden, dass Aufsichtsabgaben nicht als Steuern zu qualifizieren sind (BGE 9C 225/2015 vom 27. August 2015[25]). Dem zitierten Bundesgerichtsurteil lagen die Aufsichtsgebühren der bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht zugrunde.

Der verbleibende Anteil am Aufwand (also was weder über Einzelaktgebühren noch – mangels eines genügend engen Zurechnungszusammenhangs – über die Aufsichtsabgabe gedeckt werden kann) wird über den Ertrag aus der wiederkehrenden Abgabe für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte, Anteil „Aufsicht", finanziert (Art. 52 Abs. 3 GSK). Zu denken ist hier beispielsweise an den Aufwand im Zusammenhang mit dem Kompetenzzentrum für die Kantone, aber auch an den Aufwand der FDKG für die Aufsicht über die Mittelverwendung und ähnliche Aufgaben.

Das BGS sieht für die interkantonale Behörde gegenüber der heutigen Situation zahlreiche zusätzliche Aufgaben vor: Zu nennen sind beispielsweise der Bereich Bewilligung und Beaufsichtigung von Geschicklichkeitsgrossspielen, zusätzliche Aufgaben und Befugnisse bei der Bekämpfung des illegalen Markts, insbesondere auch die Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen, der Bereich der Geldwäschereiprävention. Für die entsprechenden Bereiche fehlen Erfahrungswerte, weshalb eine Schätzung der Höhe und der Zusammensetzung des künftigen Aufwands grundsätzlich schwierig ist. Der Bundesrat geht davon aus, dass der interkantonalen Behörde ab Inkrafttreten des BGS ein Budget in der Höhe von CHF 4 – 6 Mio. pro Jahr gewährt werden muss. Die Comlot geht gemäss Schätzungen davon aus, dass rund 30% individuell zurechenbar und damit über Einzelaktgebühren finanzierbar sein werden. Rund 50% werden gruppenäquivalent zurechenbar sein und damit über die Aufsichtsabgabe (differenziert nach verschiedenen Aufsichtsbereichen) gedeckt werden können. Der Rest (rund 20%) wird als Abgabe für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte, Anteil „Aufsicht", bei den Veranstalterinnen bzw. Veranstaltern von Grosslotterien und grossen Sportwetten erhoben.

Art. 53 GSK delegiert der GESPA die Zuständigkeit zur Regelung der Einzelheiten der Abgaben in einem Gebührenreglement. Die GESPA wird insbesondere Kriterien für die Abgrenzung zwischen gruppenäquivalent zurechenbarem und nicht zurechenbaren Aufwands definieren müssen.

ZWEITER ABSCHNITT: GEBÜHREN FÜR EINZELAKTE DER GESPA (ART. 54 – 58 GSK)

Art. 54 bis 58 GSK enthalten jene Elemente, welche aufgrund des Legalitätsprinzips auf der Stufe eines formellen Gesetzes zu regeln sind. Es soll die bisherige Praxis weitergeführt werden.

In aller Regel dürfte die Erhebung von Gebührenzuschlägen gemäss Art. 56 GSK zur Anwendung gelangen, wenn in einer Sache eine besonders rasche Behandlung notwendig ist (vgl. lit. a). Es sind indessen Fallkonstellationen denkbar, in denen lit. b eine eigenständige Bedeutung zukommt; beispielsweise, wenn Aufsichtsmassnahmen aufgrund der Ausgestaltung des Spielangebots an Abenden oder Wochenenden wahrgenommen werden müssen.

[24] Vgl. z.B. HETTICH/WETTSTEIN, Rechtsfragen um Kostenanlastungssteuern, ASA 78 S. 537 ff. sowie OBERSON/HOTTELIER, la taxe de surveillance perçue auprès des organismes d'autorégulation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: nature juridique et constitutionnalité, AJP 2007 S. 51 ff.

[25] Dieser Schluss folgt aus den folgenden Ausführungen des Bundesgerichts in E. 6. 2: „Im Übrigen ist fraglich, ob Gebühren zur Finanzierung der Kosten einer vom Gesetz angeordneten Aufsicht durch die ihr unterstellten natürlichen oder juristischen Personen überhaupt Steuern sein können. Notwendige Voraussetzung wäre jedenfalls, dass die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde für die Abgabepflichtigen ohne jeglichen konkreten Nutzen ist."

DRITTER ABSCHNITT: GEBÜHREN DES GELDSPIELGERICHTS (ART. 59 GSK)

Die Gebühren werden sinngemäss nach der Bundesgesetzgebung für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht erhoben (vgl. Art. 59 GSK).

VIERTER ABSCHNITT: AUFSICHTSABGABE (ART. 60 – 63 GSK)

Alle Inhaberinnen bzw. Inhaber einer Veranstalterbewilligung i.S. von Art. 21 BGS müssen jährlich eine Aufsichtsabgabe entrichten (Art. 60 GSK). Art. 61 Abs. 2 und 3 GSK enthalten Bemessungsgrundlagen zur Ermittlung des über die Aufsichtsabgabe zu finanzierenden Anteils. Weil das Kriterium der Zurechenbarkeit eher vage ist, wird in Abs. 3 eine Obergrenze für den über die Aufsichtsabgabe zu finanzierenden Anteil am Gesamtaufwand festgelegt (maximal 70% des Gesamtaufwands, die Grenze wurde in Anbetracht der notgedrungen groben Schätzungen eher etwas hoch angesetzt um künftigen Entwicklungen Rechnung zu tragen, das Reglement der GESPA wird hier mit geeigneten Kriterien sicher stellen müssen, dass das Kriterium der qualifizierten Gruppenäquivalenz eingehalten wird).

Die Aufteilung des über die Aufsichtsabgabe zu deckenden Aufwands auf die einzelnen Veranstalterinnen bzw. Veranstalter richtet sich wie bereits unter dem geltenden Recht nach dem Verhältnis der im entsprechenden Jahr tatsächlich erzielten Bruttospielerträge (vgl. Art. 61 Abs. 4 GSK sowie Definition des Bruttospielertrags in Abs. 5).

Das Verfahren für die Erhebung der Abgabe (vgl. Art. 63 GSK) entspricht der bisherigen Praxis.

FÜNFTER ABSCHNITT: ABGABE FÜR DIE GEWÄHRUNG AUSSCHLIESSLICHER VERANSTALTUNGSRECHTE (ART. 64 – 68 GSK)

Abgabegläubigerin für die im fünften Abschnitt geregelte Abgabe ist die Trägerschaft. Die Abgabe wird als Entgelt für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte von den beiden Inhaberinnen bzw. Inhabern der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte erhoben (vgl. Art. 50 GSK). Die Abgabe gliedert sich in drei Teile: eine einmalige Abgabe und eine wiederkehrende Abgabe mit den Anteilen „Aufsicht“ und „Prävention“. Auch diese Abgabe wird nach demselben Verfahren wie die Aufsichtsabgabe erhoben, die Abgabeerhebung erfolgt durch die GESPA, jedoch im Namen und auf Rechnung der Trägerschaft (vgl. Art. 68 GSK).

Einmalige Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte (Art. 64 GSK)

Die einmalige Abgabe beträgt CHF 3 Mio. (Art. 64 Abs. 1 GSK). Der Ertrag aus dieser Abgabe wird zur Ausstattung der GESPA mit Kapital (Reserven) verwendet (Art. 64 Abs. 3 GSK). Die Verteilung auf die beiden Abgabepflichtigen richtet sich nach den im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Konkordates erzielten Bruttospielerträgen (Art. 64 Abs. 2 GSK). Die Erhebung erfolgt nach dem gleichen Verfahren wie die Erhebung der Aufsichtsabgabe (Leistung eines Vorschusses in der Höhe des aufgrund des Budgets voraussichtlich geschuldeten Betrags, definitive Abrechnung im Folgejahr aufgrund der tatsächlich erzielten Bruttospielerträge, Art 68 Abs. 2 GSK i.V.m. Art. 63 GSK).

Wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte – Anteil „Prävention“ (Art. 66 GSK)

Die wiederkehrende Abgabe, Anteil „Prävention“ (Art. 66 GSK) entspricht der bereits unter der geltenden IVLW erhobenen Spielsuchtabgabe; die Bemessung (0.5% des jährlich erzielten Bruttospielertrags) bleibt unverändert. Die Erträge unterliegen der Zweckbindung gemäss Art. 85 BGS, d.h. die entsprechenden Mittel dürfen ausschliesslich für Massnahmen zur Prävention von exzessivem Geldspiel sowie für Beratungs- und Behandlungsangebote für spielsuchtgefährdete und spielsüchtige Personen und für deren Umfeld verwendet werden.

Der FDKG wird die Kompetenz gegeben, Empfehlungen hinsichtlich der Verwendung dieser Abgabe zu erlassen (vgl. Art. 66 Abs. 4 GSK). Aus heutiger Sicht erschiene es sachgerecht, wenn die Empfehlungen insbesondere die nachfolgenden Bereiche regeln würden:

Der in Art. 85 BGS enthaltene Grundsatz gilt im Rahmen der Verwendung der Mittel aus der Abgabe unabhängig von der finanzierten Massnahme ohne Einschränkung. In den Empfehlungen sollte präzisiert werden, dass der Mittelfluss soweit nachvollziehbar sein muss, dass sichergestellt ist, dass die Verwendung unmittelbar der Bekämpfung des exzessiven Geldspiels dient. Dies dürfte bspw. erfüllt sein, wenn die finanzierten Massnahmen auf den direkten Kontakt mit (potentiellen) Problemspielerinnen bzw. Problemspielern ausgerichtet sind (z. B. im Bereich Beratung, Prävention, Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen) oder Grundlagen für ein besseres Verständnis des exzessiven Geldspiels schaffen und damit eine wirksamere Behandlung von Problemspielerinnen bzw. Problemspielern ermöglichen (z. B. durch Forschung und Evaluation). Bei Massnahmen, welche nicht ausschliesslich der Bekämpfung des exzessiven Geldspiels dienen (z. B. Massnahmen suchtübergreifender Natur), muss eine Kostenausscheidung erfolgen.

Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass mit themenübergreifenden Präventionsmassnahmen eine generelle präventive Wirkung erzielt wird. Bei derartigen Massnahmen ist eine Ausscheidung der Kosten, welche unmittelbar der Bekämpfung der Geldspielsucht dienen, in der Praxis oft nicht möglich. Vergleichbare Probleme entstehen im Rahmen der Gewährung von Strukturbeiträgen an Institutionen, welche nicht ausschliesslich auf die Problematik des exzessiven Geldspiels ausgerichtet sind, wo eine korrekte Kostenausscheidung häufig unmöglich ist. Vor diesem Hintergrund sollte in den Empfehlungen geregelt werden, dass die Mittel aus der Abgabe *auch ohne Vornahme einer Kostenausscheidung* verwendet werden können – m.a.W. die Zweckbindung als gewahrt gilt – wenn *Strukturbeiträge* an Institutionen gezahlt werden, welche nicht ausschliesslich auf die Problematik des exzessiven Geldspiels ausgerichtet sind sofern diese Beiträge einen bestimmten Anteil der im entsprechenden Jahr aus der Abgabe, Anteil „Prävention“, aufgewendeten Mittel nicht übersteigen und (kumulativ) die unterstützten Institutionen im Beitragsjahr nachweislich Leistungen im Bereich des exzessiven Geldspiels erbracht haben, für welche sie mit dem Kanton auch Leistungsvereinbarungen abgeschlossen haben.

Zudem sollte in den Empfehlungen präzisiert werden, dass die Zweckbindung als gewahrt gilt, wenn im Bereich der *Prävention* Beiträge aus dieser Abgabe für themenübergreifende Suchtprävention geleistet werden und der Beitrag aus der Abgabe einen bestimmten Anteil der durch die unterstützte Institution für Prävention insgesamt aufgewendeten Mittel nicht übersteigt.

Die Erträge werden mit der Zweckbindung gemäss Art. 85 BGS an die Kantone verteilt, nach den in den einzelnen Kantonen erzielten Bruttospielerträgen (Art. 66 Abs. 3 GSK).

Wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte – Anteil „Aufsicht“ (Art. 67 GSK)

Die Höhe dieser Abgabe muss von der FDKG jährlich festgelegt werden (Art. 67 GSK). Die Grundsätze für die Bemessung ergeben sich aus Art. 52 Abs. 3 GSK und aus dem Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Bemessung der Aufsichtsabgabe (Art. 61 GSK). Mit dem Ertrag der Abgabe darf nur der Fehlbetrag gedeckt werden, welcher nicht anderweitig über Gebühren oder die Aufsichtsabgabe finanziert werden kann. Ein Teil des Ertrags verbleibt bei der Trägerschaft, der andere Teil wird als Beitrag an die GESPA geleistet.

Achtes Kapitel: Schlussbestimmungen

Inkrafttreten (Art. 69 GSK)

Art. 69 GSK soll einen nahtlosen Übergang von der geltenden IVLW zum GSK gewährleisten. Die Kantone streben ein gesamtschweizerisch gültiges Konkordat an, weil nur so eine einheitliche Regulierung und Praxis in Bezug auf Grossspiele erreicht werden kann. Zahlreiche Bestimmungen im Konkordat sind denn auch darauf ausgelegt, dass *alle* Kantone den Beitritt erklären.

Das BGS ist auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Der Prozess für die Ratifizierung des GSK dauert rund 1 ½ Jahre. Für die Zeit zwischen dem Inkrafttreten des BGS und dem Inkrafttreten des GSK haben die Kantone der Comlot im Rahmen der Zusatzvereinbarung zur IVLW die Aufgaben und Befugnisse übertragen, damit diese ab Inkrafttreten des BGS sämtliche Aufgaben und Befugnisse der „interkantonalen Behörde“ gemäss BGS wahrnehmen kann. Mit der Weitergeltung der bisherigen interkantonalen Regelungen sind jedoch zahlreiche Inkohärenzen und auch Unsicherheiten verbunden, insbesondere im Bereich der Erhebung von Abgaben. Es ist daher alles daran zu setzen, die Übergangszeit möglichst kurz zu halten. Es darf insbesondere nicht sein, dass Verzögerungen der Ratifikation in einzelnen Kantonen das Inkrafttreten des GSK über Gebühr hinausschieben können. Aus diesem Grund sieht Art. 69 Abs. 1 GSK vor, dass das Konkordat in Kraft tritt, sobald 18 Kantone den Beitritt erklärt haben.

Es gilt zu beachten, dass mit dem In-Kraft-Treten des GSK die IVLW ausser Kraft tritt, ebenso die Zusatzvereinbarung zur IVLW. Dies hat zur Folge, dass in denjenigen Kantonen, die dem GSK noch nicht beigetreten sind, ab dem Beitritt des 18. Kantons zum GSK ein Regulierungsvakuum entsteht. Ein Aufsichtsvakuum im Gebiet der Nicht-Vereinbarungs-Kantone bedeutet insbesondere, dass die GESPA für das entsprechende Gebiet mangels Zuständigkeit keine Veranstalter- oder Spielbewilligungen mehr würde erteilen können. Bereits erteilte Bewilligungen müssten unter Umständen (für das entsprechende Gebiet) widerrufen werden, soweit sie nicht bereits gestützt auf Art. 141 Abs. 2 BGS erloschen wären. Es ist davon auszugehen, dass ein Aufsichtsvakuum von einigen Monaten in der Praxis lediglich untergeordnete Auswirkungen zeitigen würde. Mit zunehmender Dauer des Aufsichtsvakuums dürften jedoch die Auswirkungen zunehmen. Es ist davon auszugehen, dass in letzter Konsequenz im betroffenen Kantonsgebiet keine Grossspiele mehr veranstaltet werden dürften.

Geltungsdauer, Kündigung (Art. 70 GSK)

In Übereinstimmung mit der Regelung betreffend das Zustandekommen (vgl. Art. 69 GSK) wird auch die Weitergeltung des Konkordats von derselben Mindestanzahl an Vereinbarungskantonen (nämlich 18) abhängig gemacht. Mit dem Abrücken vom Prinzip «alle oder niemand» (vgl. die aktuelle Regelung in Art. 30 IVLW, wonach die Kündigung eines Kantone die Vereinbarung beendet) wird auch das Risiko minimiert, dass sich bei einem allfälligen

Austritt einzelner Kantone die verbleibenden Kantone mit einem Aufsichtsvakuum konfrontiert sehen.

Änderung des Konkordats (Art. 71 GSK)

Änderungen von Konkordaten haben grundsätzlich auf dem gleichen Weg zu erfolgen wie der Vertragsschluss selbst (vgl. Art. 71 Abs. 2 GSK). Die Vertragsänderung kann je nach Ausgestaltung des Konkordats jedoch erleichtert werden, wobei einem solchen vereinfachten Verfahren aus rechtsstaatlichen Gründen Grenzen gesetzt sind (vgl. auch VITAL ZEHNDER, a.a.O., S. 192 ff.). Art. 71 Abs. 3 GSK sieht ein vereinfachtes Verfahren vor. Bei gestützt auf Abs. 3 vorgenommenen Anpassungen darf es sich nur um Änderungen von untergeordneter Bedeutung handeln, bei denen kein politischer Handlungsspielraum besteht (z.B. Anpassungen an Änderungen im übergeordneten Recht, welche zwingend auch im GSK umgesetzt werden müssen); sie sind im Vergleich zu den übrigen Konkordatsbestimmungen nur vermindert demokratisch legitimiert. Um notwendige Anpassungen für die Sicherstellung einer adäquaten Aufsicht rasch umsetzen zu können, erscheint es aber in jedem Fall opportun, für untergeordnete Anpassungen ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen: Sind die Kantone mit der Anpassung im vereinfachten Verfahren nicht einverstanden, haben sie gestützt auf Art. 71 Abs. 1 GSK die Möglichkeit, eine ordentliche Teil- oder Totalrevision des Konkordats zu beantragen.

Verhältnis zu regional beschränkten Konkordaten (Art. 72 GSK)

Bei allfälligen Widersprüchen oder Unvereinbarkeiten zwischen Bestimmungen des GSK und der regionalen Konkordate (aktuell: Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937, IKV und 9ème Convention relative à la Loterie Romande vom 18. November 2005, C-LoRo), auch in ihrer revidierten Fassung, sieht Art. 72 GSK vor, dass das GSK vorgeht. Die Bestimmung bezweckt, dass für alle Kantone dieselben „Grundregeln“ gelten. Im Verhältnis GSK – kantonales Recht sind die Kantone gemäss Art. 48 Abs. 5 BV verpflichtet, das interkantonale Recht zu beachten.

Es ist wichtig, dass bei den Revisionen der regionalen Konkordate und der kantonalen Bestimmungen darauf geachtet wird, dass diese auf das GSK abgestimmt werden und insgesamt eine kohärente und in sich stimmige interkantonale Geldspielregulierung gewährleistet wird. Bereiche, welche bereits auf Stufe des BGS oder des GSK abschliessend geregelt werden, dürften dort entsprechend nicht geregelt werden.

Übergangsbestimmungen (Art. 73 GSK)

Art. 73 GSK soll einen reibungslosen Übergang vom heutigen zum künftigen Aufsichts- und Vollzugssystem sicherstellen. Zudem wird gewährleistet, dass keine pro forma-Wahlen durchgeführt werden müssen: Die gestützt auf die geltende IVLW tätigen/gewählten Mitglieder der FDKL, der Lotterie- und Wettkommission und der Rekurskommission können die angebrochene Amtsdauer im entsprechenden Organ gemäss GSK beenden und können sich nach Ablauf der Amtsdauer soweit es die Bestimmungen zur maximalen Amtszeit erlauben zur (Wieder-)Wahl in das Organ gemäss GSK stellen.

Sämtliche Rechte und Pflichten, welche gestützt auf die IVLW entstanden sind, gehen auf die GESPA über (vgl. Art. 73 Abs. 3 GSK). Diese Bestimmung stellt sicher, dass auch in den Bereichen des nicht hoheitlichen Handelns der interkantonalen Behörde (Mietverträge, Mandatsverhältnisse, Versicherungsverträge, weitere zivilrechtliche Verträge, Anstellungsverhältnisse des Personals etc.) ein fliessender Übergang stattfindet. Abweichungen von diesem Grundsatz sind in den nachfolgenden Absätzen geregelt.

Art. 73 Abs. 2 und 5 sehen mit Bezug auf die Anrechnung von Amtsdauern vor, dass unter Geltung der IVLW geleistete volle Amtsdauern für die Berechnung der maximalen Amtszeit

angerechnet werden. Angebrochene bzw. (z.B. infolge eines frühzeitigen Rücktritts) unter Geltung der IVLW nicht zu Ende geführte Amtsdauern werden nicht angerechnet.

Die Übergangsregelung für die SFS (Art. 73 Abs. 9 GSK) ist notwendig, weil die Verträge mit den Sportverbänden jeweils (dem Olympia-Zyklus entsprechend) auf vier Jahre abgeschlossen werden. Die aktuelle Vertragsperiode läuft von 2019 – 2022. Nach Inkrafttreten des GSK muss zunächst das Stiftungsreglement der SFS erlassen werden und gestützt darauf werden die Schwerpunkte zu definieren sein. Aus diesen Gründen soll für die Vertragsperiode 2019 – 2022 noch der bisherige Verteilmechanismus zur Anwendung gelangen.

VI. Auswirkungen der Revision auf die Kantone

Nachfolgend wird dargelegt, welche Auswirkungen die Revision der interkantonalen Bestimmungen für die Kantone insbesondere auf finanzieller und personeller Ebene haben wird. Weil sich die Auswirkungen vorwiegend aus der Neuregelung auf Bundesebene resp. des Geldspielbereichs insgesamt ergeben, werden in Ziff. 1 zur Erinnerung die durch den Bundesrat in seiner Botschaft vom 21. Oktober 2015 zum Geldspielgesetz prognostizierten Auswirkungen (nicht abschliessend) wiedergegeben. Die Auswirkungen, welche sich aus der Revision der interkantonalen Bestimmungen ergeben dürften, werden in Ziff. 2 dargestellt.

1. Für die Kantone zu erwartende Auswirkungen, die sich schon aus der Neuregelung auf Bundesebene ergeben

In der Botschaft zum Geldspielgesetz wird festgehalten, dass der Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand der Kantone im innerkantonalen Bereich gegenüber heute insgesamt leicht sinken werde:[26] Wenn die einzelnen Kantone keine Durchführungsbewilligungen mehr erlassen müssen, werde den einzelnen Kantonen weniger Verwaltungsaufwand entstehen. Aufgrund der neuen Zuständigkeit der interkantonalen Behörde für Geschicklichkeitsgrossspiele dürfte der den Kantonen diesbezüglich verbleibende Verwaltungsaufwand überschaubar sein. Aufgrund der neuen Regelung der Kleinlotterien sei nicht mit nennenswerten Auswirkungen auf den Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand zu rechnen. Ein Mehraufwand dürfte hingegen bei den neu für (kleine) Pokerturniere zuständigen kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden entstehen und in gewissem Umfang zusätzliche personelle Ressourcen notwendig machen. Diese könnten allerdings zumindest teilweise mit Gebühren finanziert werden.

Zum Aufwand der Kantone für die interkantonale Bewilligung und Aufsicht:[27] Der Kern der vom BGS für die interkantonale Behörde vorgesehenen Aufgaben und Befugnisse werde bereits heute von der Lotterie- und Wettkommission wahrgenommen. Das BGS sehe allerdings zahlreiche und vielseitige, ergänzende und erweiternde Aufgaben und Befugnisse vor. Insbesondere der neue Aufgabenbereich der Bewilligung und Beaufsichtigung von Geschicklichkeitsgrossspielen werde die Lotterie- und Wettkommission zu einer einschneidenden Reorganisation zwingen, weil sie in Zukunft Gesuche einer Mehrzahl privater Veranstalterinnen bearbeiten und ihre Aufsichtstätigkeit auf diese ausrichten müsse. Zudem kämen ihr zusätzlich spezifische Befugnisse zu für die Bekämpfung nicht autorisierter Angebote wie etwa das Führen von Verwaltungsverfahren, die Sperrung des Zugangs zu nicht bewilligten online durchgeführten Geldspielen und die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden. Des Weiteren habe sie Aufgaben wahrzunehmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Manipulation von Sportwettkämpfen sowie mit der Aufsicht über die Einhaltung der aus den Geldwäscherei-Bestimmungen resultierenden Sorgfaltspflichten aller Veranstalterinnen von Grossspielen. Zudem kämen ihr gewisse Parteirechte in allen den Geldspielbereich betreffenden kantonalen Verwaltungs- oder Strafverfahren sowie in den Bewilligungsverfahren der

[26] Vgl. Botschaft vom 21. Oktober 2015 zum Geldspielgesetz, BBl 2015 8521 f., Ziff. 3.2.4.
[27] Vgl. BBl 2015 8522 f., Ziff. 3.2.5.

ESBK zu. In der Botschaft zum Geldspielgesetz wird ausgeführt, dass der Lotterie- und Wettkommission ab Inkrafttreten des Gesetzes voraussichtlich ein deutlich höheres Budget gewährt werden müsse (ca. CHF 4-6 Mio.).[28] Der Budgetrahmen falle hier deshalb so breit aus, weil der Ressourcenbedarf insbesondere stark von den neuen kantonalen Rechtsgrundlagen zu den Geschicklichkeitsspielen abhängen werde. Für das Jahr 2019 hat die Comlot ein Budget von unter CHF 3 Mio. beantragt.

Die Kantone werden nach Inkrafttreten des BGS (unabhängig von der Revision der IVLW) keine Durchführungsbewilligungen für Grosslotterien und grosse Sportwetten mehr erteilen. Die Zulassung erfolgt abschliessend durch die interkantonale Behörde. Entsprechend wird sich der Verwaltungsaufwand bei den Kantonen verringern (es können aber auch keine Kausalabgaben mehr erhoben werden).

Zudem wird die Bewilligungs- und Aufsichtskompetenz für Geschicklichkeitsgrossspiele neu der GESPA zukommen. Auch in diesem Bereich wird den Kantonen somit kein Verwaltungsaufwand mehr entstehen (weshalb auch hier die entsprechenden Verwaltungsgebühren nicht mehr erhoben werden können). Hingegen wird mit Inkrafttreten des BGS die Hoheit der Kantone, im Bereich von Geschicklichkeitsspielautomaten Steuern zu erheben, im Grundsatz im Vergleich zur aktuell geltenden Rechtslage nicht eingeschränkt.

2. Auswirkungen der revidierten interkantonalen Bestimmungen auf die Kantone

Das GSK weicht von der Struktur und auch vom Wortlaut her in vielen Bereichen von der geltenden IVLW ab. Dies hat vor allem damit zu tun, dass neu explizit juristische Personen geschaffen werden, was eine andere Struktur geradezu aufdrängt. Organisation und Funktionsweise der heute bestehenden Strukturen werden jedoch nicht massgeblich von der heutigen Praxis abweichen – abgesehen von der SFS, welche grundsätzlich neu organisiert wird. Da die Finanzierung des gesamten Aufwands der interkantonalen Aufgabenerfüllung über Abgaben erfolgt, dürften die durch die Revision der IVLW bedingten Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden in finanzieller und personeller Hinsicht unwesentlich sein.

Wesentliche Auswirkungen auf Gemeindeebene sind keine ersichtlich.

Bern, 20. Mai 2019

Für die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz

Dr. Andrea Bettiga, Landammann
Präsident FDKL

[28] Vgl. BBl 2015 8523, Ziff. 3.2.5.

WESTSCHWEIZER VEREINBARUNG ÜBER GELDSPIELE (CONVENTION ROMANDE SUR LES JEUX D'ARGENT, CORJA) ERLÄUTERUNGSBERICHT[1]

1. GESETZLICHER RAHMEN

Der vorliegende Entwurf der Westschweizer Vereinbarung («convention romande») soll die 9. Interkantonale Vereinbarung über die Loterie Romande vom 18. November 2005 ersetzen, die am 1. Januar 2006 in allen Westschweizer Kantonen in Kraft getreten ist und die aufgrund des neuen, am 29. September 2017 vom Bundesparlament verabschiedeten und am 10. Juni 2018 vom Schweizer Volk angenommenen Bundesgesetzes über Geldspiele (BGS) teilweise unwirksam wird.

Das BGS fasst alle Geldspiele in einem einzigen Gesetzestext zusammen und ersetzt seit seinem Inkrafttreten das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (SR 935.52) sowie das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SR 935.51). Es setzt den Verfassungsartikel 106 um, der in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 mit einer Mehrheit von 87% der Abstimmenden und von allen Ständen angenommen wurde.

Mit dem BGS und seinen Vollzugsverordnungen hat der Bund gemäss Artikel 106 der Bundesverfassung «Vorschriften über die Geldspiele» erlassen und dabei «den Interessen der Kantone Rechnung» getragen. Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele unterliegen in diesem Rahmen weiterhin der Bewilligung und Aufsicht durch die Kantone. Die Reingewinne von Lotterien und Sportwetten werden weiterhin vollständig für gemeinnützige Zwecke verwendet, insbesondere in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport.

Zur Wahrnehmung der ihnen durch die Bundesgesetze übertragenen Pflichten und Kompetenzen sehen die Kantone folgende Instrumente vor:

- ein Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK), das die bisherige Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2007 ersetzen soll;
- regionale Vereinbarungen, insbesondere den vorliegenden Entwurf der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (Convention romande sur les jeux d'argent, CORJA).

Gesamtschweizerische Konkordate über Geldspiele müssen gemäss Art. 48 BV in sämtlichen Kantonen nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt werden.

Die Umsetzung des BGS in den Schweizer Kantonen erfolgt somit wie folgt:

Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK)

Angesichts der Feststellung, dass sich die bisherige Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) bewährt hatte, wollte der Bundesgesetzgeber die Regelung der Fragen im Zusammenhang mit Grosslotterien auf interkantonaler Ebene den Kantonen überlassen. Dem BGS und den Gesetzesmaterialien ist der Wille zu entnehmen, das mit der IVLW eingeführte System (insbesondere über eine interkantonale Aufsichtsbehörde) im Wesentlichen aufrecht zu erhalten.

[1] Nicht offizielle Übesetzung der Gesellschaft der Loterie Romande

Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz hat daher ein neues interkantonales Konkordat ausgearbeitet, dass die IVLW ersetzen soll. Dieses «Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat» (GSK) regelt gestützt auf die durch das BGS den Kantonen übertragenen Kompetenzen insbesondere Folgendes:

- Organisation der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele, die insbesondere für die Politik der Kantone im Bereich der Grossspiele zuständig ist;
- Einrichtung und Organisation der interkantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde für Geldspiele (derzeit Comlot);
- Schaffung eines Geldspielgerichts;
- Schaffung einer schweizerischen Stiftung für die Sportförderung (nationale Sportförderung);
- Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von grossen Lotteriespielen und Sportwetten.

Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (CORJA)

Das BGS überträgt den Kantonen gewisse Kompetenzen, die jedoch nicht durch das GSK geregelt sind (insbesondere jene, die sich auf das Verfahren und die Kriterien für die Verteilung der Gewinne von Grosslotterien beziehen). Die Gesetzgebungskompetenzen liegen bei den Kantonen.

Die Regierungen der Westschweizer Kantone beabsichtigen, eine Reihe dieser Punkte auf interkantonaler Ebene zu regeln. Vor dem Hintergrund der 9. Vereinbarung über die Loterie Romande vom 18. November 2005 möchten sie nicht nur die Frage der ausschliesslichen Veranstaltung der Lotteriespiele auf ihrem Gebiet durch die Loterie Romande regeln, sondern auch die Verfahren und die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen an die Begünstigten harmonisieren.

Die CORJA regelt somit die folgenden Aspekte auf interkantonaler Ebene:

- den Grundsatz einer gemeinsamen Haltung der Westschweizer Kantone in den durch das GSK geschaffenen Organen, insbesondere betreffend Grosslotterien und die Bekämpfung und Prävention des Geldspiels durch Minderjährige sowie des exzessiven Geldspiels, über die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA);
- die Kompetenzen der CRJA, insbesondere in Bezug auf die Wahl der Westschweizer Mitglieder der vom GSK geschaffenen interkantonalen Stellen;
- die Koordination der Westschweizer Kantone im Bereich der Kleinspiele, insbesondere durch Regeln für einen besseren Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz vor exzessivem Geldspiel;
- die Einsetzung der Loterie Romande als ausschliessliche Veranstalterin von Grosslotterien auf dem Gebiet der Westschweizer Kantone;
- die Verwendung des Anteils «Prävention» der jährlichen Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte an die Loterie Romande;
- den Schlüssel für die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande auf die Kantone;
- die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande durch Verteilorgane und die Kantone, deren Organisation sowie die Kriterien und das Verfahren für die Gewährung von Beiträgen;
- die Schaffung interkantonaler Verteilorgane;
- die Schaffung einer interparlamentarischen Aufsichtskommission, welche die Tätigkeit der von der CORJA geschaffenen interkantonalen Organe beaufsichtigt.

Kantonales Ausführungsgesetz

Das GSK und die CORJA regeln die den Kantonen durch das BGS übertragenen Kompetenzen nicht umfassend. Die Kantone haben in mehreren Bereichen (insbesondere im Bereich der Kleinspiele) Spielraum und die Freiheit, gewisse Aspekte des Vollzugs und der Verfahren selbst zu regeln. Somit ist vorgesehen, dass jeder Kanton ein kantonales Ausführungsgesetz zum BGS erlässt, das insbesondere folgende Punkte regeln muss:

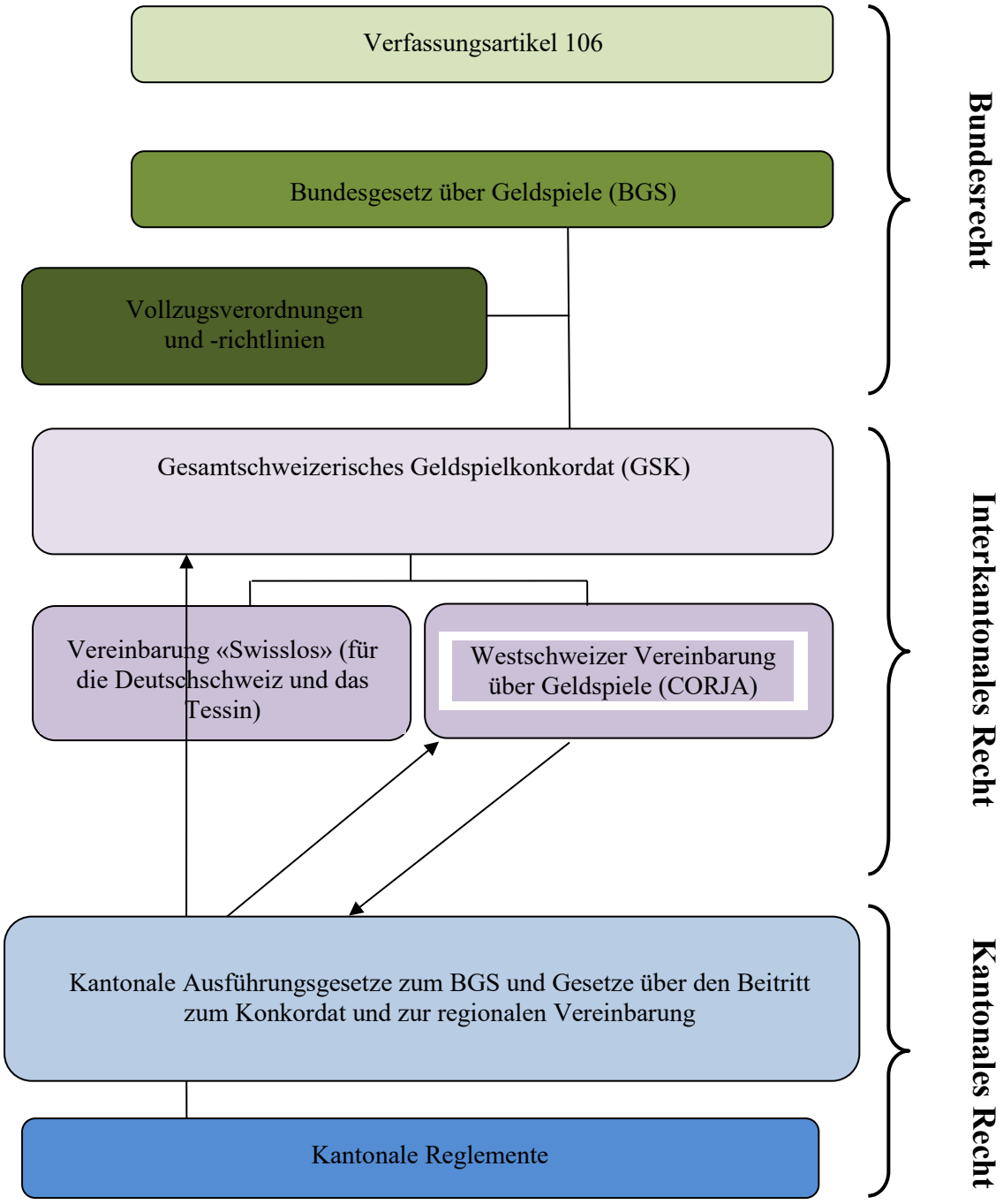
- die Politik und die Organisation von Kleinspielen;
- die Anpassung der kantonalen Gesetze zur Erhebung einer Abgabe auf die Bruttospielerträge von Spielbanken der Kategorie B;
- verschiedene allgemeine Regeln als Folge des BGS (Verfahren, strafrechtliche Bestimmungen, Abgaben usw.).

Entsprechend dem während der interparlamentarischen Vernehmlassungsphase im Herbst 2019 von den Mitgliedern der interparlamentarischen Kommission einstimmig geäusserten Wunsch hat die CRLJ eine harmonisierte Gesetzgebung für alle Westschweizer Kantone erarbeitet, die den Parlamenten der einzelnen Kantone vorgelegt werden soll. Damit soll ein kohärenter Westschweizer Raum für Kleinspiele geschaffen werden, um ungerechte Situationen zu vermeiden und das Leben der betroffenen Vereinigungen zu erleichtern. Ausserdem kann dies insbesondere auf dem neuen Gebiet der Pokerturniere die Entwicklung gemeinsamer und für alle Beteiligten vorteilhafter Regeln begünstigen.

Auch die Rechtsform der Verteilorgane und die Aufsicht über diese müssen die Kantone in einem Gesetz im materiellen Sinn regeln (mit anderen Worten: Es bedarf einer Rechtsnorm, beispielsweise in einem vom Parlament oder der kantonalen Exekutive verabschiedeten Erlass. Eine blosse Weisung (Verwaltungsverordnung) ist hingegen nicht ausreichend.)

Das Schema auf der folgenden Seite fasst diese gesetzgeberische Umsetzung zusammen:

Gesetzgeberische Arbeit im Bereich Geldspiele



Vernehmlassungen auf Regierungs- und interparlamentarischer Ebene

Der CORJA-Entwurf wurde im Auftrag der Westschweizer Konferenz für Lotterie und Glücksspiele (CRLJ) von einer Arbeitsgruppe unter Leitung von Staatsrat Jean-Nathanaël Karakash (NE) und unter Mitwirkung von Marco Astolfi, Präsident des Waadtländer Sportfonds, Albert von Braun, Leiter der Waadtländer Gewerbepolizei, Bernard Favre, Präsident des Genfer Verteilorgans für die Gewinne der Loterie Romande, Alain Maeder, Leiter des Freiburger Amtes für Gewerbepolizei, sowie Jean-Luc Moner-Banet, Generaldirektor der Loterie Romande, erarbeitet. Darüber hinaus nahm die Arbeitsgruppe die Fachkompetenz von Frau Clémence Grisel, assoziierte Professorin für öffentliches Recht an der Universität Freiburg, in Anspruch.

Nach einer ersten Vernehmlassung der CRLJ wurde der CORJA-Entwurf den Kantonsregierungen im zweiten Halbjahr 2018 zur Vernehmlassung vorgelegt. Im Anschluss daran fanden zur Koordination in Präventionsfragen auch Gespräche mit der Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales (CLASS) statt.

Die CRLJ nutzte daraufhin das erste Halbjahr 2019, um ihren Entwurf zu verfeinern. Ende Mai 2019 wurde er der Interparlamentarischen Koordinationsstelle zur interparlamentarischen Vernehmlassung zugestellt. Sie setzte eine interparlamentarische Kommission ein, der pro Kanton sieben Mitglieder angehörten. Die Kommission tagte unter dem Vorsitz des Genfer Abgeordneten Raymond Wicky am 2. und 3. September 2019 in den Räumlichkeiten des Waadtländer Grossen Rats. Die CRLJ konnte ihren Vereinbarungsentwurf auf Grundlage des Berichts der interparlamentarischen Kommission ein letztes Mal überarbeiten, um entsprechend dem Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer) vom 5. März 2010 die Anliegen der Parlamente zu berücksichtigen.

2. HISTORISCHER HINTERGRUND

Die Eidgenossenschaft regelt im Rahmen der ersten Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1874 das Glücksspiel erstmals gesetzlich. Dabei werden Spielbanken verboten und es wird eine verfassungsrechtliche Grundlage für ein Bundesgesetz betreffend die Lotterien geschaffen.

Dieses Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (LG) wird im Jahr 1923 verabschiedet und legt bis zum Inkrafttreten des neuen BGS den rechtlichen Rahmen für Lotterien fest. Nach diesem Gesetz sind Geldspiele aufgrund ihrer Gefahren für die Bevölkerung grundsätzlich verboten. Die Kantone können sie jedoch erlauben, sofern die betreffenden Gewinne für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Anders gesagt: Da Geldspiele eine Gefahr darstellen, die das Verbot nicht vollständig verhindern kann, können die Kantone sie in einem gewissen Rahmen erlauben, sofern die Gewinne dieser Geldspiele gemeinnützigen Zwecken zugute kommen. Allerdings schränkt Art. 5 LG die Definition dieser Gemeinnützigkeit ein und schliesst die Ausgabe von Lotterien zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen aus. Somit tragen die Geldspiele, anders als in zahlreichen anderen Ländern, nicht zur Finanzierung des laufenden Staatsbudgets bei und bleiben im Wesentlichen der Unterstützung gemeinnütziger Projekte aus der Zivilgesellschaft vorbehalten.

Diese Rahmenbedingungen haben die Westschweizer Kantone im Jahr 1937 veranlasst, mit der «Société de Loterie de la Suisse romande» gemeinsam einen Verein im Sinne des Zivilgesetzbuchs zu schaffen, der als Einziger berechtigt ist, in der Westschweiz Grosslotterien zu veranstalten. Im gleichen Jahr schufen die Deutschschweizer Kantone und das Tessin mit der «Interkantonalen Landeslotterie», die im Jahr 2003 nach ihrer Verschmelzung mit der Sport-Toto-Gesellschaft und der Berner SEVA Lotteriegenossenschaft zu Swisslos wurde, ihr Gegenstück zur Loterie Romande. Die gesamten Reingewinne dieser Gesellschaften fliessen gemeinnützigen Zwecken in den Kantonen zu. Diese Beiträge, die derzeit in der Westschweiz rund 200 Millionen Franken jährlich betragen, unterstützen insbesondere Projekte in den Bereichen Sport, Kultur, Soziales, Bildungswesen, Erhalt des kulturellen Erbes, Umweltschutz, Gesundheitswesen und Behindertenhilfe. In der Deutschschweiz ermöglicht Swisslos alljährlich die Verteilung von Beiträgen in Höhe von rund 350 Millionen Franken.

Im Zuge der Massnahmen zur Sanierung der Bundesfinanzen beabsichtigten die Bundesbehörden seit 1992, das Verbot von Spielbanken aufzuheben und durch ein Konzessionssystem zu ersetzen. Das Volk und die Kantone stimmten der Aufhebung des Verbots am 7. März 1993 zu. Dennoch dauert es bis zur zweiten Totalrevision der Verfassung, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat, um dieses Konzessionssystem einzuführen. Sein Inkrafttreten verzögerte sich sogar noch bis April 2000, als das Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) in Kraft trat. Seit Anfang der 2000er Jahre erwerben in der Schweiz bis zu rund 20 Spielbanken Konzessionen. Neben dem bei den Betreibern verbleibenden Gewinnanteil bringt die Spielbankenabgabe der Eidgenossenschaft im Jahr 2015 nicht weniger als 273 Millionen Franken ein, die diese Summe der AHV/IV zuführt. Hinzu kommen 47 Millionen Franken für die Kantone, in denen sich die Casino B befinden.

Allerdings ist seit Anfang der 2000er Jahre eine neue Kategorie von Marktteilnehmern zu beobachten. Es handelt sich um die Veranstalter von Online-Geldspielen, die ausserhalb jeglicher Kontrolle und ohne jeglichen Beitrag zum Gemeinwohl aus dem Ausland agieren. Schätzungen zufolge liegen die Einsätze der Schweizer Spieler über derartige Websites derzeit bei jährlich 200 bis 300 Millionen Franken, wobei hier keinerlei Bekämpfung von exzessivem Geldspiels, Betrug, kriminellen Handlungen oder Geldwäsche gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund wird neben der Einleitung rechtlicher Schritte gegen mehrere Arten von Anbietern am 10. September 2009 die Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» eingereicht, die später durch ihre Verfasser zugunsten des direkten Gegenentwurfs der Bundesbehörden, d. h. des aktuellen Verfassungsartikels 106, zurückgezogen wird. Der betreffende Text wurde unter Federführung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) unter Mitwirkung einer technischen Gruppe, der «Studienkommission», unter dem Co-Präsidium je eines Vertreters des Bundes und der Kantone erarbeitet. In dieser Studienkommission

waren der Bund, die Spielbanken, die Strafverfolgungsbehörden, die für Kleinlotterien zuständigen kantonalen Behörden, die Lotteriegesellschaften, die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), die Comlot sowie Organisationen zur Prävention von Spielsucht vertreten. Auch das Initiativkomitee war darin ursprünglich vertreten. Der Entwurf gelangte am 11. März 2012 zur Volksabstimmung und wurde mit einer Mehrheit von 87% der Abstimmenden sowie von allen Ständen angenommen.

Neuer Verfassungsartikel 106

Der neue Artikel 106 BV garantiert die Vollzugskompetenzen der Kantone (Abs. 3) und die Verwendung der Reingewinne von Lotterien und Sportwetten für gemeinnützige Zwecke (Abs. 6). Hinsichtlich Spielbanken (Abs. 2) übernimmt er die Bestimmungen des alten Artikels 106 und weist dem Bund unter Berücksichtigung der Interessen der Kantone eine konkurrierende umfassende Gesetzgebungskompetenz für den gesamten Geldspielbereich zu (Abs. 1). Er schafft ein Koordinationsorgan, um Zuständigkeitskonflikte zwischen dem Bund und den Kantonen zu vermeiden (Abs. 7). Abs. 4 geht (anders als der vormalige Art. 5 SBG) implizit vom Grundsatz aus, dass Online-Geldspiele verfassungsrechtlich nicht verboten sind, unterstellt sie jedoch den gleichen Regeln wie auf traditionelle Weise durchgeführte Geldspiele. Und schliesslich beauftragt Art. 5 den Gesetzgeber und die ausführenden Stellen, den Gefahren der Geldspiele Rechnung zu tragen.

Neues Geldspielgesetz

Der Entwurf des neuen Bundesgesetzes über Geldspiele wurde ab 2013 unter Leitung des EJPD und mit gleicher Projektorganisation (Studienkommission) wie bei Art. 106 BV ausgearbeitet und im Jahr 2014 in die Vernehmlassung gegeben. Am 21. Oktober 2015 legte der Bundesrat dem Parlament seine Entwurfsversion und seine Botschaft vor. Die Botschaft fasst die Absicht dieses Gesetzes zusammen, nämlich die Bestimmungen hinsichtlich Lotterien und Spielbanken in einem einzigen Erlass zusammenzuführen. Das Gesetz bezweckt, «*die Bevölkerung angemessen vor den Gefahren zu schützen, die von den Geldspielen ausgehen. Daneben soll [es] dafür sorgen, dass die Geldspiele sicher und transparent durchgeführt werden. Schliesslich sollen Erträge aus den Geldspielen zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie zugunsten von gemeinnützigen Zwecken verwendet werden*».

Die Beratungen der eidgenössischen Räte dauerten von Ende 2014 bis September 2017 an. Am 27. September 2017 erfolgte die Schlussabstimmung im Parlament. Mehrere Vorstände der Jungparteien ergriffen das Referendum, worauf am 10. Juni 2018 eine Volksabstimmung stattfand.

In seiner endgültigen Fassung verbessert der Erlass den Schutz der Öffentlichkeit vor den Gefahren des exzessiven Geldspiels; behält den Gedanken des Geldspiels im Dienste der Gemeinnützigkeit bei; bestätigt, dass Geldspiele nicht als normales Gewerbe anzusehen sind, sondern Bewilligungen unterliegen müssen, die im Falle von Spielbanken der Bund und im Falle von Lotterien die Kantone erteilen; führt einen Schutzmechanismus gegen Websites ein, die gesetzeswidrig vom Ausland her Geldspiele anbieten; erhöht die Obergrenze der steuerfreien Lotteriengewinnen von 1000 Franken auf eine Million Franken; verlangt die Formalisierung der Modalitäten und Regeln für die Zuteilung der Lotterieerträge in einem Gesetz im materiellen Sinn.

Das BGS entspricht zu einem grossen Teil der bewährten Regelung und Vollzugspraxis. Spielbanken benötigen nach wie vor eine Konzession des Bundes und verbleiben unter dessen Aufsicht. Auf den dort erwirtschafteten Bruttospielertrag wird weiterhin eine Abgabe zugunsten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung erhoben (Spielbankenabgabe). Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele unterliegen weiterhin der Bewilligung und Aufsicht durch die Kantone. Die Reingewinne von Lotterien und Sportwetten werden weiterhin vollständig gemeinnützigen Zwecken zugewiesen, insbesondere in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport. Für Geldspiele im privaten Kreis ist weiterhin keine Bewilligung erforderlich. Auch Lotterien und Geschicklichkeitsspiele im Rahmen der Verkaufsförderung müssen in der Regel weiterhin nicht bewilligt werden, sofern die Teilnahme kostenlos ist.

Das BGS enthält jedoch auch einige Neuerungen. Es sieht die Aufhebung des Verbots von Online-Spielbankenspielen vor. Interessierte Spielbanken können eine Erweiterung ihrer Konzession auf Online-Geldspiele beantragen. Es gestattet attraktive und wettbewerbsfähige Sportwetten und erlaubt unter strengen Voraussetzungen Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken. Die Spielkategorien werden nicht nennenswert geändert. Die derzeitige Einteilung wird beibehalten: Lotterien, Sportwetten, Spielbankenspiele und Geschicklichkeitsspiele. Die Definitionen sowie die Zulassungsvoraussetzungen werden jedoch geändert. Damit soll einerseits gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen Rechnung getragen und die Attraktivität des Angebots gewährleistet werden und es sollen andererseits Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen auf ein Minimum begrenzt werden.

Eine weitere wichtige Neuerung ist die Schaffung eines Koordinationsorgans, das paritätisch mit Vertretern der eidgenössischen und kantonalen Vollzugsbehörden besetzt ist und den Meinungsaustausch und die Koordination zwischen den genannten Behörden institutionalisiert. Dieses Organ soll Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen vorwegnehmen beziehungsweise verhindern, denn bekanntlich gehörten sie zu den Gründen für die durchgeführten Gesetzesänderungen. Tatsächlich ist die Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» vom 10. September 2009, für die 170'101 gültige Unterschriften eingereicht wurden, auf die kontinuierlichen Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Definition bestimmter Spielkategorien, die der Bund auf Spielbanken beschränken wollte, sowie auf Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeiten des Bundes für die Bewilligung von Lotteriespielen zurückzuführen.

Die Erweiterung des Angebots zulässiger Geldspiele, insbesondere auf Online-Spiele, erfordert einen besseren Schutz der Spieler vor exzessivem Geldspiel. Das BGS sieht zu diesem Zweck verschiedene aufeinander abgestimmte Massnahmen vor, die den Schutz der Spieler im Vergleich zum bisherigen Recht insgesamt verbessern. Diese Massnahmen drehen sich um zwei Schwerpunktbereiche. Einerseits werden die Veranstalter von Geldspielen verpflichtet, ein Sozialkonzept vorzulegen und umzusetzen und je nach Gefahrenpotenzial des einzelnen Spiels und seines Vertriebskanals Massnahmen zu ergreifen. Als härteste Massnahme können exzessive Spieler von Online-Geldspielen und von Spielen mit hohem Suchtpotenzial ausgeschlossen und somit von den gefährlichsten Spielen ferngehalten werden.

Die Erfüllung dieser Pflichten wird durch die Aufsichtsbehörden sichergestellt. Deren ausdrückliche Aufgabe ist die angemessene Berücksichtigung des Spielerschutzes vor Spielsucht. Neue Regelungen betreffend Zusammensetzung dieser Behörden stellen sicher, dass mindestens eines ihrer Mitglieder über spezifische Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention verfügt. Andererseits werden die Kantone verpflichtet, Präventionsmassnahmen zu ergreifen und Beratungs- und Behandlungsangebote anzubieten. Daneben berücksichtigt das BGS noch weitere Gefahren, die von Geldspielen ausgehen können. Es enthält zahlreiche Bestimmungen, die eine sichere und transparente Veranstaltung von Geldspielen gewährleisten sollen, und sieht insbesondere Massnahmen gegen die Manipulation von Sportwetten vor. Ausserdem unterstellt es Spielbanken und die Veranstalter der potenziell gefährlichsten Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele dem Geldwäschereigesetz.

Das BGS modernisiert die strafrechtlichen Bestimmungen und sieht eine Sperrung des Zugangs zu Online-Geldspielen aus dem Ausland vor, um die Verbreitung von in der Schweiz nicht zugelassenen Geldspielen zu begrenzen.
Es übernimmt die geltenden Bestimmungen über die Besteuerung von Spielbanken unverändert, legt aber Regeln für die Verwendung der durch Lotterien und Sportwetten erwirtschafteten Gewinne zu gemeinnützigen Zwecken fest.

Nach bisherigem Recht sind bei Lotterien und Sportwetten gewonnene Beträge steuerpflichtig, in Spielbanken gewonnene Beträge dagegen nicht. Das BGS beendet diese Ungleichbehandlung und schafft eine Rechtslage, die stärker derjenigen in anderen Ländern gleicht, indem es alle Geldspielgewinne von der Steuer befreit. Bei Lotterien gilt diese Steuerbefreiung jedoch nur für Beträge unter einer Million Franken.

3. BEGRÜNDUNG DER EINZELNEN ARTIKEL

Artikel 1 Gegenstand der Vereinbarung

Der Artikel 1 legt den Zweck und den Geltungsbereich der CORJA fest.

Lit. a) Grossspiele

Lit. a) bekräftigt das Ziel einer gemeinsamen Position der Unterzeichnerkantone betreffend Grossspiele. Die Westschweizer Kantone können die betreffende Politik nicht selbst bestimmen, da dies für alle 26 Kantone im Rahmen des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats (GSK) zu geschehen hat. Um der Stimme der Westschweiz darin Gehör zu verschaffen und wichtige Ziele zu erreichen, ist eine gemeinsame Position unserer Kantone unerlässlich. Dies zeigte sich insbesondere bei der Ausarbeitung des GSK, das in seiner ersten Fassung die Autonomie unserer Kantone für die Bezeichnung des ausschliesslichen Veranstalters (der «Société de la Loterie de la Suisse romande», im Folgenden «Loterie Romande») bedrohte und der politischen Behörde keine ausreichenden Kompetenzen für die Wahrnehmung ihrer Kompetenzen bei der Aufsicht über den Geldspielmarkt zugestand. Dank dieser gemeinsamen Position konnte auch erreicht werden, dass die Westschweizer Kantone zwei Sitze im Vorstand der nationalen Konferenz erhalten, darunter denjenigen des Präsidenten oder des Vizepräsidenten.

Die CORJA weist auf die Notwendigkeit der Koordination zwischen den Westschweizer Kantonen hin, damit diese ihre Position zu den Kompetenzen, die das BGS den Kantonen im Bereich der Grossspiele – insbesondere betreffend die Entwicklung des Angebots, den Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz, die Bekämpfung des illegalen Geldspiels und der Kriminalität, die Gewinnverwendung für gemeinnützige Zwecke oder das allfällige Verbot gewisser Kategorien von Geldspielen – überträgt, auf nationaler Ebene vertreten können. Da Grossspiele laut Definition des BGS interkantonal veranstaltet werden, müssen die betreffenden Regelungen in jedem Fall interkantonal getroffen werden. Die CORJA greift diese Notwendigkeit auf und überträgt die entsprechende Kompetenz an die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA).

Dieser Punkt wird in Art. 2 CORJA geregelt.

Lit. b) Kleinspiele

Lit. b) bezieht sich auf Kleinspiele, d. h. Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden (Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Pokerturniere). Diese Bereiche bleiben in der Gesetzgebung der einzelnen Kantone verankert, die für ihren Vollzug zuständig sind. So ist der in Art. 32 ff. BGS vorgesehene unterschiedliche Vollzug in den einzelnen Kantonen weiterhin möglich. Allerdings sind zu grosse Abweichungen aus Sicht der Mitglieder der CRLJ nicht wünschenswert, da sie zu sehr ungerechten Situationen zwischen den Kantonen führen können, insbesondere was die Organisatoren von Tombolas oder kleinen Vereinslotterien angeht. Bei den durch das BGS zugelassenen Pokerspielen wären diese Abweichungen noch schädlicher. Die CORJA postuliert daher einen zwischen den Westschweizer Kantonen kohärenten Ansatz für Kleinspiele, der für ein faires Funktionieren dieses Bereichs sorgen und die Aufsicht durch die kantonalen Behörden vereinfachen soll. Die angestrebte Koordination und Zusammenarbeit soll sicherstellen, dass die Berücksichtigung lokaler Besonderheiten nicht zulasten des allgemeinen Interesses geht und dass alle Kantone von den Erfahrungen der anderen profitieren können. Dies betrifft insbesondere die Bewilligung, die Aufsicht und die spezifische Reglementierung bestimmter Geldspiele, da Art. 41 BGS diese Möglichkeit vorsieht. Die Westschweizer Kantone müssen insbesondere aufmerksam beobachten, wie sich das Angebot und die Praxis von Pokerturnieren

entwickeln, die von den Bundesgesetzen unter Befreiung von der Verpflichtung zur Verwendung der Gewinne für das Gemeinwohl zugelassen sind, da dieses Spiel für sein Suchtpotenzial bekannt ist.

Dieser Punkt wird in Art. 3 CORJA geregelt.

Lit. c) Ausschliessliche Veranstaltung durch die Loterie Romande

Die Kantone bestimmen gemäss Art. 23 Abs. 1 und 2 BGS die maximale Anzahl der Veranstalterinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten. Laut GSK ist eine Veranstalterin pro Region zulässig, da es nur mit einer ausschliesslichen Veranstalterin möglich ist, die Gefahren eines kommerziellen Überangebots zu begrenzen, einen angemessenen Schutz gegen exzessives Spielen zu gewährleisten und darüber hinaus für ein optimales Verhältnis zwischen Bruttospielertrag und Betriebskosten und somit ausreichend hohe Gewinne zur Verwendung für gemeinnützige Zwecke zu sorgen. Tatsächlich sollte vermieden werden, dass die Betriebskosten sowie die Kosten für Vertrieb und Werbung, die in einem offenen Markt mit mehreren Teilnehmern unweigerlich höher wären, den Anteil der Erträge, der den Verteilfonds in den Kantonen zugewiesen werden kann, unnötig schmälern.

Die Westschweizer Kantone schreiben mit der derzeitigen CORJA die bereits seit 1937 geltende Praxis fort und gewähren der Société de la Loterie de la Suisse Romande dieses ausschliessliche Veranstaltungsrecht. Die Société de la Loterie de la Suisse Romande wurde von den Westschweizer Kantonen gemeinsam gegründet. Ihre Steuerungsorgane (Verwaltungsrat, Generalversammlung) werden von den Kantonsregierungen besetzt.

Dieser Punkt wird in Art. 4 und 5 CORJA geregelt.

Lit. d) Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA)

Ein weiteres Ziel der vorliegenden Vereinbarung ist die Ablösung der derzeitigen Westschweizer Konferenz für Lotterie und Glücksspiele (CRLJ), die mit der 9. Vereinbarung über die Loterie Romande (Art. 2) geschaffen wurde, durch die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA).

Dieser Punkt wird in Art. 6 und 7 CORJA geregelt.

Lit. e) Verteilorgane, Verfahren und Kriterien für die Verteilung

Das BGS erinnert an die Verpflichtung, die Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten gemeinnützigen Zwecken zuzuführen. Es präzisiert die bisherige Praxis in den Westschweizer Kantonen, nämlich dass diese Gewinne nicht in die Staatsrechnungen der Kantone einfliessen und separat verwaltet werden müssen. Das BGS weist jedoch eine wichtige Neuerung auf, die unter lit. e) erläutert wird: Es legt fest, dass die Kantone das Verfahren sowie die für die Verteilung der Mittel zuständigen Organe und die Kriterien, welche diese Organe für die Gewährung von Beiträgen anwenden müssen, regeln müssen. Die Botschaft des Bundesrates präzisiert, dass diese Punkte in einem Gesetz im materiellen Sinn (und nicht im formellen Sinn) geregelt werden müssen, also in Form einer Rechtsnorm in einem vom Parlament oder der kantonalen Exekutive verabschiedeten Erlass.

Darüber hinaus weist die Botschaft des Bundesrates darauf hin, dass die Kantone hinsichtlich Kriterien und Verfahren über einen «ausreichenden Spielraum» verfügen müssen, «um lokale Besonderheiten und künftige Entwicklungen zu berücksichtigen». Der vorliegende CORJA-Entwurf legt verbindliche Vorschriften für das Verfahren, die Modalitäten und die Kriterien der Zuwendung in den einzelnen Kantonen fest. Auf Stufe der einzelnen Kantone sind sodann die Rechtsform der beiden Verteilorgane (eines für den Sport und eines für allgemeine gemeinnützige Zwecke) und ihre Aufsicht zu regeln. Es müssen per Reglement für jeden Kanton spezifische Zusatzbestimmungen erlassen werden, um

bestimmte Kriterien oder Verfahrensfragen zu präzisieren. So verlangen beispielsweise gewisse Kantone, dass Gesuche elektronisch eingereicht werden, während andere spezifische Fristen für die Gesuchstellung festlegen. Wieder andere verlangen, dass sich die zur Beurteilung eingereichten Projekte zu mindestens 50% aus anderen Einnahmequellen finanzieren müssen als aus den beim Fonds beantragten Mitteln. Diese Besonderheiten müssen, solange sie mit der CORJA vereinbar sind, weiterhin möglich bleiben.

Dies wird in Art. 16 ff. CORJA geregelt.

Lit. f) Regeln für die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande auf die Kantone

Derzeit werden die Regeln für die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande durch die 9. Vereinbarung über die Loterie Romande festgelegt. In der ursprünglichen Version der CORJA wurde vorgeschlagen, diese Kompetenz künftig an die CRJA zu übertragen und ihr alle vier Jahre eine Überarbeitung dieser Regeln zu gestatten. Die mit der Prüfung der CORJA beauftragte interparlamentarische Kommission verlangte jedoch einstimmig, diese Zuständigkeit nicht der CRJA anzuvertrauen und die Regeln für die Gewinnverteilung weiterhin in der Vereinbarung festzulegen.

Dieser Punkt wird in Art. 16 erläutert.

Lit. g) Interparlamentarische Aufsicht

Die CORJA schafft keine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die ein Budget verwaltet oder Leistungen erbringt. Daher ist keine interparlamentarische Aufsicht im Sinne von Kapitel 4 ParlVer vorgeschrieben. Eine solche wurde jedoch im Rahmen der interparlamentarischen Vernehmlassung von einer grossen Mehrheit in der interparlamentarischen Kommission verlangt, die eine koordinierte interparlamentarische Aufsicht über die Tätigkeiten der durch die CORJA geschaffenen interkantonalen Organe wünscht. Die kantonalen Verteilorgane unterliegen weiterhin den Kontrollmechanismen der einzelnen Kantone sowie der durch das GSK geschaffenen interkantonalen Aufsichtsbehörde (derzeit Comlot), während die Tätigkeit der Société de la Loterie Romande direkt von der interkantonalen Behörde und via ihre Generalversammlung und ihren Verwaltungsrat indirekt von den Kantonen beaufsichtigt wird. Die Aufsicht über die Tätigkeit der Veranstalterinnen von Kleinspielen bleibt weiterhin den einzelnen Kantonen vorbehalten.

Dieser Punkt wird in Art. 25 und 27 erläutert.

Artikel 2 Grossspiele

Das BGS definiert Grossspiele wie folgt: *Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die je automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführt werden*. Dieser Artikel überträgt der CRJA die bisher von der CRLJ wahrgenommene Verantwortung für die Festlegung einer übergeordneten gemeinsamen Position in diesem Bereich, die in den von der GSK geschaffenen Organen zu vertreten ist. Da die veranstalteten Spiele definitionsgemäss interkantonal oder online durchgeführt werden, ist eine übergeordnete und gemeinsame Politik unerlässlich.

Der Artikel 2 behandelt die Frage der «Entwicklung des Spielangebots im Hinblick auf seine Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit». Dieser Punkt verweist auf die Tatsache, dass Lotterie-, Sportwetten- und Geschicklichkeitsgrossspiele auf einem der Konkurrenz unterliegenden Markt veranstaltet werden, insbesondere in Bezug auf das Angebot der Spielbanken, in Grenzkantonen aber auch in Bezug auf das Angebot in den Nachbarländern. Hinzu kommt die Entwicklung von Offshore-Anbietern im Internet. Darüber hinaus ist die Konkurrenz durch Kleinspiele zu berücksichtigen. Für die Kantone geht es hier darum sicherzustellen, dass bei der Veranstaltung von Grossspielen auch die

Entwicklung des Angebots von Wettbewerbern berücksichtigt wird. Nur so lässt sich gewährleisten, dass der Marktanteil der öffentlichen Lotterien, die 100% ihrer Gewinne für gemeinnützige Zwecke abführen, nicht zugunsten anderer Marktteilnehmer sinkt.

Der Hinweis auf die «Wirtschaftlichkeit» ist auch aus dem Blickwinkel der Gemeinnützigkeit von Bedeutung. Tatsächlich muss sichergestellt werden, dass die Veranstaltung von Geldspielen wirtschaftlich bleibt, damit der für die Betriebskosten aufgewendete Anteil des Bruttospielertrags nicht ungerechtfertigt ansteigt und die der Gemeinnützigkeit zugeführten Mittel schmälert. Die Tätigkeit der Loterie Romande auf diesem Gebiet war in den letzten Jahren vorbildlich, da es ihr gelungen ist, ihre Betriebskosten trotz einer relativen Stagnation des Bruttospielertrags zu senken. Während sich der jährliche Bruttospielertrag der Loterie Romande innerhalb von zehn Jahren von 354 auf 398 Millionen Franken erhöhte (+12%), konnten die Betriebskosten um 5 Millionen Franken auf 104 Millionen Franken pro Jahr gesenkt werden (-5%). Gleichzeitig hat die Loterie Romande zahlreiche Geldspiele neu eingeführt, die Lotterie «Euro Millions» weiterentwickelt und den Kauf über Internet und Mobiltelefon ermöglicht.

Diese Pflicht, das Spieleangebot wettbewerbsfähig und wirtschaftlich zu gestalten, ruft eine weitere wichtige Verpflichtung aus Sicht der Kantone und des BGS in Erinnerung: den «Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz, insbesondere durch Massnahmen gegen exzessives Geldspiel». Die Überwachung von Spielmoderationsmassnahmen, aber auch die Umsetzung und Überwachung von Präventionsmassnahmen obliegen künftig ausdrücklich unter oberster Verantwortung, nämlich derjenigen der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG). Dies gilt auch für die Bekämpfung des illegalen Geldspiels und der Kriminalität.

Die CRJA muss die Westschweizer Position im Rahmen der nationalen Konferenz FDKG vertreten. Was den Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz sowie die Präventionsmassnahmen gegen exzessives Geldspiel betrifft, tut sie dies in Abstimmung mit der für gesundheitliche Fragen zuständigen interkantonalen Fachkonferenz (derzeit die «Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales» – CLASS). Ausserdem kann die CRJA den Kantonsparlamenten Gesetzesänderungen beziehungsweise Anpassungen der CORJA vorschlagen, sollte dies aufgrund der Entwicklung der Spielpraxis oder der übergeordneten Gesetzgebung erforderlich werden.

Artikel 3 Kleinspiele

Das BGS definiert Kleinspiele wie folgt: *Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die je weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden (Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Pokerturniere)*. Spiele dieser Kategorie haben somit per Definition lokalen Charakter, im Gegensatz zum interkantonalen Charakter von Grossspielen. Es geht also darum, den einzelnen Kantonen auch weiterhin die Möglichkeit zu geben, die eigenen lokalen Umstände und Traditionen zu berücksichtigen. Dieser Artikel bekräftigt daher den Anspruch der Westschweizer Kantone, aktiv zusammenzuarbeiten und ihre Praxis in allen die Kleinspiele betreffenden Bereichen zu harmonisieren, insbesondere im Bereich der Aufsicht über die Spiele und ihre Veranstalterinnen, des Minderjährigen- und Bevölkerungsschutzes sowie der Kriminalitätsbekämpfung. Die interparlamentarische Kommission hat diesen Anspruch nachdrücklich unterstützt, was in der CORJA zu einer schärferen Formulierung dieser interkantonalen Koordination führte. Tatsächlich sprach die ursprüngliche Formulierung unter Vorwegnahme etwaiger regionaler Unterschiede präzisierend, sich «soweit möglich» zu koordinieren. Diese Präzisierung wurde auf Wunsch der interparlamentarischen Kommission gelöscht, sodass nun eine starke Koordination und Harmonisierung verlangt wird. Die kantonalen Ausführungsgesetze zum BGS werden entsprechende Regelungen enthalten.

Eine der Neuerungen des BGS besteht darin, als Reaktion auf die Motion 08.3060 «Entkriminalisierung des privaten Pokerspiels» von Nationalrat Lukas Reimann unter gewissen Voraussetzungen Pokerturniere zuzulassen. Darüber hinaus befreit das BGS die Veranstalter dieser Turniere von jeglicher Verpflichtung zur Verwendung allfälliger Gewinne. Derzeit ist noch nicht bekannt, welche zusätzlichen

Anforderungen der Bundesrat den Veranstaltern dieser Art von Turnieren auferlegen wird, da sie, wie in Art. 36 Abs. 3 BGS vorgesehen, Gegenstand von Vollzugsverordnungen sein werden. Somit wäre es verfrüht, die Entwicklung dieses Bereichs schon heute zu beurteilen. Allerdings können die Kantone laut BGS (Art. 41 Abs. 1) (auch für Pokerspiele) «über dieses Kapitel hinausgehende zusätzliche Bestimmungen betreffend die Kleinspiele vorsehen oder Kleinspiele ganz untersagen».

Art. 3 Abs. 3 CORJA sieht diesbezüglich vor, dass sich die Kantone abstimmen und ihre Arbeit koordinieren, wenn sie beabsichtigen, restriktiverer Bestimmungen als vom Bund vorgesehen zu erlassen. Die CRLJ (künftig die CRJA) will somit die Entwicklung der Pokerspiele mit ihrem bekannten Suchtpotenzial genau verfolgen. Daher benannte die CRLJ Anfang 2019 in jedem Kanton Vertreterinnen und Vertreter, die als Mitglieder einer interkantonalen Arbeitsgruppe die Vorarbeit für die kantonale Gesetzgebung leisten sollten. Ihr Auftrag bestand insbesondere darin, entsprechend den Vorgaben von Art. 3 CORJA einen zwischen den Westschweizer Kantonen konsistenten Ansatz für Kleinspiele vorzuschlagen, um in diesem Bereich einen fairen Betrieb zu gewährleisten und die Aufsicht durch die kantonalen Behörden zu erleichtern. Am 23. September 2019 genehmigte die CRLJ einstimmig den Gesetzesvorschlag dieser Arbeitsgruppe, der daraufhin zur Verabschiedung durch die Kantonsparlamente an die einzelnen Kantone überwiesen wurde.

Wie auch bei Grossspielen wird für diese Koordination die CRJA zuständig sein, in der die für Geldspiele zuständigen Staatsräte vertreten sind. Diese können ihre Massnahmen vor Ort, aber auch allfällige Regulierungsinitiativen via Anpassung des kantonalen Rechts oder über eine Anpassung dieser Vereinbarung koordinieren.

Artikel 3A Beratende Kommission für Pokerspiele

Entsprechend dem von der interparlamentarischen Kommission formulierten Wunsch, im Bereich der Pokerspiele dem Bevölkerungsschutz besondere Beachtung zu schenken, schlägt diese Vereinbarung vor, die CRJA für die Einberufung einer beratenden Kommission als zuständig zu erklären. Diese Kommission soll die für die Bewilligung und Beaufsichtigung der Spiele zuständigen Behörden bei der Entwicklung des rechtlichen Rahmens entsprechend den im Bereich Pokerspiele zu beobachtenden Trends unterstützen, Statistiken erstellen, Schulungen hinsichtlich guter Praxis für die Veranstalter einführen sowie die Strafverfolgungsbehörden beim Kampf gegen illegales Geldspiel beraten.

Diese Kommission hat keine Belastung des Budgets zur Folge. Ihre Mitglieder werden nämlich entweder durch ihren Kanton entsandt (betrifft die mit der Aufsicht und Prävention betrauten Amtsträger) oder sind direkt von der Frage betroffen (Veranstalterinnen und Spieler). Die CRLJ spricht sich für die Benennung der die Prävention vertretenden Mitglieder mit der für gesundheitliche Angelegenheiten zuständigen Konferenz (derzeit CLASS) ab.

Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Schweiz mit dem BGS das weltweit erste Land ist, das Pokerturniere ausserhalb von Spielbanken legalisiert. Daher muss regelmässig überprüft werden, ob die vorgeschlagene kantonale Gesetzgebung noch den Trends in diesem Bereich gerecht wird. Eine zu strenge Gesetzgebung könnte das Entstehen einer legalen Pokerszene verhindern, in der Risiken besser beherrschbar sind, und eine illegale, sich jeglicher Kontrolle entziehende Szene begünstigen. Umgekehrt würden sich die Lücken in einer zu freizügigen Gesetzgebung sehr schnell auswirken, sodass die Gesetze auch in diesem Fall angepasst werden müssten. Mit der Einsetzung dieser Kommission können Kompetenzen auf Stufe Westschweiz gebündelt werden, um deren gesamtes geografisches Gebiet zu untersuchen und unter Einhaltung des in Art. 3 CORJA formulierten Harmonisierungsanspruchs gesetzliche oder reglementarische Änderungen vorzuschlagen.

Artikel 4 Bestimmung einer ausschliesslichen Veranstalterin der Grosslotterien und grossen Sportwetten

Das GSK legt die Anzahl der in den einzelnen Regionen des Landes zulässigen Veranstalterinnen in Anwendung von Art. 23 Abs. 1 und 2 BGS auf eine Veranstalterin pro Region fest (Art. 49 Abs. 3 GSK). Es ermächtigt die Westschweizer Kantone, die ausschliessliche Veranstalterin im Rahmen eines Konkordats zu bestimmen. Aus diesem Grund benennt diese Westschweizer Vereinbarung formell die Loterie Romande als Veranstalterin für die Westschweiz, welche von der interkantonalen Vollzugsbehörde die ausschliessliche Veranstalterbewilligung erhalten kann. Tatsächlich ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Westschweiz, auch wenn sie technisch gesehen nicht die ausschliessliche Veranstalterbewilligung erteilt (da dies in die Zuständigkeit der interkantonalen Behörde fällt) die von ihr gewünschte Veranstalterin souverän wählen kann. Bei einer Übertragung dieser Zuständigkeit im Rahmen der nationalen Vereinbarung würde man das Risiko eingehen, dass eine Mehrheit der deutschsprachigen Kantone der Westschweiz eine andere Veranstalterin aufzwingt.

Artikel 5 Statuten der Loterie Romande

Der Verwaltungsrat der Loterie Romande führte im Januar 2016 eine Analyse der vor dem Hintergrund des BGS möglichen Strukturen durch. Laut den Schlussfolgerungen dieses Berichts ist die Vereinsform nach wie vor am wünschenswertesten. Diese Struktur gewährleistet nebst der Weiterführung in der derzeitigen Form auch die Fortführung der Strategie der Loterie Romande und die wirkungsvolle Umsetzung des BGS.

Artikel 6 Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA)

Der Artikel 6 ernennt die CRJA formell zur Nachfolgerin der bisherigen Westschweizer Konferenz für Lotterie und Glücksspiele (CRLJ), die auf die 9. Vereinbarung über die Loterie Romande zurückgeht.

Damit soll sichergestellt werden, dass es ein Organ gibt, in dem die mit der Aufsicht über die Geldspiele ausserhalb von Spielbanken befassten Staatsräte zusammenkommen. Dies ist für die Erreichung der in den Artikeln 2, 3 und 4 genannten Ziele unerlässlich.

Die Zusammensetzung und die Ernennung der Mitglieder der CRJA unterscheiden sich nicht vom derzeit gültigen System.

Die wesentliche Neuerung betrifft die Ausweitung der Kompetenzen dieser Konferenz über die Lotterien hinaus auf den gesamten Geldspielmarkt ausserhalb von Spielbanken. Erforderlich wird diese Erweiterung der Kompetenzen aufgrund des BGS, das die Zusammenlegung der Kompetenzen für alle Geldspiele unter einem Dach vorsieht. Das zukünftige GSK ersetzt dementsprechend auch die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) durch die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG).

Die Kompetenzen der CRJA entsprechen denjenigen der CRLJ, allerdings mit dem Unterschied, dass diese nach der Gründung der Société de la Loterie de la Suisse romande im Jahr 1937 nur die Aufgabe hatte, die Koordination der Gesetzgebung und der Verwaltungspraxis im Bereich der Lotterien, lotterieähnlichen Unternehmungen, Wetten und anderen Geldspielen zu fördern. In Bezug auf die Grossspiele wird diese Aufgabe künftig gestärkt, da die neue CRJA nicht nur mit der «Förderung der Koordination», sondern auch mit der diesbezüglichen «Festlegung der gemeinsamen Position» betraut ist.

Im Gegenzug wird die CRJA nicht mehr für Stellungnahmen zu Bewilligungsgesuchen für Grosslotterien oder lotterieähnliche Unternehmungen zuständig sein, da das BGS (Art. 21) die Zuständigkeit für die Bewilligung der Veranstaltung von Grossspielen von nun an allein auf die formell

von der GSK eingesetzte «interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde» überträgt. Allerdings kann diese interkantonale Behörde diese Bewilligung nur innerhalb der von den Kantonen gemäss Art. 23 festgelegten Grenzen erteilen, d. h. an eine maximale Anzahl der Veranstalterinnen (Abs. 1) und eine namentlich genannte Gesellschaft (Abs. 2). Die Rolle der interkantonalen Behörde besteht somit in der Erteilung der Veranstalterbewilligung und der Aufsicht über die Tätigkeit der Veranstalterin. Sie sorgt im Falle der Loterie Romande insbesondere dafür, dass diese die in Art. 22 BGS für die Veranstalterin festgelegten finanziellen, rechtlichen und ethischen Voraussetzungen erfüllt.

Um die Westschweizer Position bezüglich des Minderjährigen- und Bevölkerungsschutzes sowie Präventionsmassnahmen gegen exzessives Geldspiel im Rahmen der nationalen Konferenz FDKG zu stärken und zu verteidigen, stimmt sich die CRJA mit der für gesundheitliche Fragen zuständigen interkantonalen Fachkonferenz (derzeit die «Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales» – CLASS) ab. Nach Abstimmung mit der für soziale Fragen zuständigen interkantonalen Fachkonferenz legt die CRJA die Position der Westschweizer Kantone auf diesem Gebiet fest, die dann in der FDKG vertreten wird.

Die politische und strategische Koordination mit der Loterie Romande zielt auch darauf ab, in der CRJA ein allgemeines Verständnis für den Geldspielemarkt im weiteren Sinne zu schaffen, was auch die Trends einschliesst, die bei Kleinspielen oder neuen durch das BGS zugelassenen Spieleangeboten von Online-Casinos zu beobachten sind. Die politische Behörde muss in der Tat bei diesen Spielkategorien wachsam bleiben. Im ersten Fall unterliegen sie weitgehend der kantonalen Gesetzgebung und bringen im zweiten Fall potenzielle Risiken des exzessiven Geldspiels mit sich, deren Verständnis noch vertieft werdenmuss. Lit. c) präzisiert daher, dass die politische Koordination mit der Loterie Romande, soweit sie auch Elemente der Prävention und des Schutzes der Bevölkerung vor exzessivem Geldspiel berührt, in Abstimmung mit der für Gesundheitsfragen zuständigen Fachkonferenz erfolgen muss. Diese kann somit Empfehlungen aussprechen, die von der CRJA besonders zu berücksichtigen sind.

Der Artikel 66 des GSK definiert den Anteil «Prävention» der jährlichen Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte an die Loterie Romande und legt dessen Verwendung fest. Dieser Teil beläuft sich auf 0,5% des jährlichen Bruttospielertrags der von der LoRo veranstalteten Lotterien und Sportwetten oder rund 1,9 Millionen Franken jährlich. Die CORJA sieht vor, die Verwendung dieses gesamten Betrags an die für Gesundheitsfragen zuständige interkantonale Fachkonferenz (derzeit CLASS) zu delegieren, die alle diesbezüglichen Verwendungsmodalitäten bestimmt und kontrolliert. Die CRJA erhält jährlich einen Bericht über die Verwendung dieser Abgabe.

Um die Westschweizer Position im Rahmen der nationalen Konferenz FDKG betreffend den der Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) zu gewährenden Gewinnanteil der Loterie Romande zu stärken und zu verteidigen, verabschiedet die CRJA alle vier Jahre die in dieser Frage zu vertretende Position.

Artikel 7 Organisation

Dieser Artikel regelt organisatorische Fragen zur CRJA und legt fest, wie oft sie mindestens zusammentritt. Er sieht kein Budget für diese Konferenz vor, da die einzelnen Kantone die durch die Tätigkeit ihrer Vertreter entstehenden Kosten selbst tragen.

Wie schon heute werden die Kosten des Sekretariats vom Kanton getragen, in dem sich der Sitz der Société de Loterie de la Suisse romande befindet, also vom Kanton Waadt.

Artikel 8 Verteilorgane

Art. 125 BGS legt fest, dass die Kantone die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport verwenden müssen. Gemäss Art. 127 BGS obliegt es den Kantonen, das Verfahren sowie die für die Verteilung der Mittel

zuständigen Stellen und die Kriterien, welche die Stellen für die Gewährung von Beiträgen anwenden müssen, in rechtsetzender Form zu regeln.

Die Westschweizer Kantone haben beschlossen, diese Fragen unter Beachtung der bestehenden interkantonalen Organisationen auf interkantonaler Ebene zu regeln. Die CORJA sieht daher die Schaffung von mindestens zwei Verteilorganen pro Kanton vor (eine für den Sport und eine für andere gemeinnützige Zwecke) und regelt das Verfahren und die Kriterien der Beitragsgewährung. Der Bundesrat erklärt in seiner Botschaft: «Angesichts des Erfordernisses der rechtsetzenden Form (Art. 124 Abs. 1) müssen die Kantone das Gewährungsverfahren und die Gewährungskriterien in einem Gesetz im materiellen Sinn regeln, mit anderen Worten in Form einer Rechtsnorm, die beispielsweise in einem Gesetz, einer Verordnung oder einem Dekret enthalten ist.»

In den meisten Deutschschweizer Kantonen werden die Beiträge heute noch direkt von der Kantonsregierung gewährt. In der Westschweiz dagegen haben die Kantone schon vor etlichen Jahren beschlossen, diese Verantwortlichkeit an eine unabhängige Instanz, die «Verteilorgane», zu übertragen, deren Beschlüsse gegebenenfalls durch die Regierung zu ratifizieren sind. Lediglich der Kanton Waadt hat sich für Instanzen entschieden, die ihre Beschlüsse vollkommen unabhängig treffen. In den fünf übrigen Kantonen geben die Verteilorgane Stellungnahmen ab, die vom Staatsrat formell bestätigt werden. In gewissen Kantonen kann ein Teil des zu verteilenden Gewinns, der jedoch nicht der grösste Teil sein darf und auf maximal 30% des im Kanton zu verteilenden Gewinns begrenzt ist, direkt vom Staatsrat oder einer staatlichen Behörde gewährt werden. Diese Praxis kann zusätzlich zu den direkt von den Verteilorganen verwalteten Anteilen beibehalten werden. Sie muss jedoch in Einklang mit dem BGS und den Bestimmungen dieser Vereinbarung stehen. Allerdings präzisiert die Vereinbarung, dass der Staatsrat oder die mit der Verteilung beauftragte staatliche Behörde in diesem Fall den gleichen Regeln unterstellt ist wie die Verteilorgane, insbesondere dem Art. 126 BGS, der festlegt, dass die Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten «nicht in die Staatsrechnung der Kantone einfliessen» dürfen und separat verwaltet werden. Darüber hinaus gelten auch für sie die in dieser Vereinbarung festgelegten Kriterien und Modalitäten. Mit anderen Worten fungiert der Staatsrat oder die betreffende Behörde in einem solchen Fall de facto als drittes Verteilorgan.

	Sport	Gesetzliche Grundlage	Andere Bereiche	Gesetzliche Grundlage
Waadt	Fondation du sport vaudois (Waadtländer Sportstiftung)	Règlement du 18 novembre 2009 sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R. RepLo) (935.53.2) (Reglement über die Verteilung der Betriebsgewinne von Grosslotterien vom 18. November 2009)	Fondation d'aide sociale et culturelle (Fürsorge- und Kulturstiftung)	Règlement du 18 novembre 2009 sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R. RepLo) (935.53.2) (Reglement über die Verteilung der Betriebsgewinne von Grosslotterien vom 18. November 2009)
Freiburg	Commission cantonale LoRo-Sport (Kantonale LoRo-Sportkommission)	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 du 29.06.2010 (463.11) (Verordnung über die Verteilung des Anteils des Kantons Freiburg am Nettogewinn der Gesellschaft der Loterie Romande zugunsten des Sports vom 29. Juni 2010)	Commission cantonale fribourgeoise de la Loterie Romande (Freiburger kantonale Kommission der 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 (Reglement über die Verteilung des Anteils des Kantons Freiburg am Nettogewinn der Gesellschaft der Loterie Romande (958.31) vom 27. November 1989)

Wallis	Fonds du sport et commission du fonds du sport (Sportfonds und Sportfonds-Kommission)	Règlement sur le Fonds du sport du 26 mars 2014 (RFdS) (935.700) (Reglement über den Sportfonds vom 26. März 2014)	Délégation valaisanne à la Loterie Romande (Walliser Delegation der Loterie Romande)	Ordonnance concernant l'attribution des bénéfices résultant des loteries, du 4 juillet 2001 (935.505) (Verordnung betreffend der Verteilung der Gewinne aus Lotterien vom 4. Juli 2001 (935.505))
Neuenburg	Fonds des sports et Commission de répartition de la part des bénéfices de la Loterie Romande en faveur du sport (Sportfonds und Kommission für die Verteilung des Gewinnanteils der Loterie Romande zugunsten des Sports)	Arrêté concernant la répartition de la part des bénéfices de la Loterie Romande en faveur du sport (ARLoS) (933.516) (Beschluss über die Verteilung des für den Sport bestimmten Gewinnanteils der Loterie Romande)	Commission neuchâteloise de répartition du bénéfice de la Loterie Romande (Neuenburger Kommission für die Verteilung der Gewinne der Loterie Romande)	Loi du 18 février 2014 sur la police du commerce (LPCom) (941.01) Gewerbepolizeigesetz vom 18. Februar 2014
Genf	Fonds d'aide au sport et Commission cantonale d'aide au sport (Sportförderungsfonds und kantonale Sportförderungskommission)	Reglement über die Sportförderung vom 14) (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) (Sportgesetz vom 14. März 2014)	Organe genevois de répartition des bénéfices de la Loterie Romande (Genfer Verteilorgan für die Gewinne der Loterie Romande)	Règlement relatif à la répartition des bénéfices de la Loterie Romande cu 23 novembre 2009 (I 3 15.05) (Reglement über die Verteilung der Gewinne der Loterie Romande vom 23. November 2009)
Jura	Fonds du sport et Commission consultative du sport (Sportfonds und beratende Kommission für den 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. (Gesetz über die Förderung von körperlicher Betätigung und Sport vom 17. November 2010 Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Förderung von körperlicher Betätigung und Sport vom 18. Dezember 2012)	Délégation jurassienne à la Loterie Romande (Jurassische Delegation der Loterie Romande)	Règlement concernant la répartition du bénéfice de la Loterie de la Suisse romande du 7 avril 1988 (935.516) (Reglement über die Verteilung der Gewinne der Loterie Romande vom 7. April 1988)

Das BGS stellt die Organisation, wonach die Beschlüsse der Organe der Bestätigung durch den Staatsrat unterliegen können, nicht infrage, wie es die Botschaft des Bundesrates präzisiert: «Aufgrund der Regelung von Artikel 124 (neuer Art. 127 im verabschiedeten Gesetz, *Anm. d. Red.*) Absatz 1 Buchstabe a können die Kantone ihre jeweilige aktuelle Praxis beibehalten. Entsprechend dem Grundsatz der Organisationsautonomie der Kantone können sie demnach selbst entscheiden, welche Stelle für die Gewährung zuständig ist.» Somit verlangt diese Vereinbarung keinerlei Änderung der derzeitigen Organisation oder der Statuten der kantonalen Organe, die bereits in der bisherigen 9. Vereinbarung über die Loterie Romande verankert waren. Die Formulierung dieses Artikels 8 bezieht sich vielmehr auf die Anforderung des Bundes, diese Organe in einem Gesetz im materiellen Sinn zu schaffen, also in der CORJA und den kantonalen Ausführungsgesetzen, wobei es jedem Kanton freigestellt ist, wie er die Bestimmungen dieser Vereinbarung in kantonales Recht überführt. Darüber hinaus müssen die Kantone formell die damit beauftragten Organe oder Amtsstellen bestimmen und die Regeln für ihre Aufsicht auf kantonaler Ebene festlegen (Abs. 2).

Die CORJA (Abs. 4 gemäss BGS Art. 126) sieht ausserdem vor, dass die Gewinne von Lotterien und Sportwetten nicht in die Staatsrechnungen der Kantone einfliessen. Da diese Gewinne vollständig aus der Geschäftstätigkeit eines Dritten, im konkreten Fall der Loterie Romande, und keinesfalls aus Steuern, Abgaben oder Gebühren stammen, sind die Begünstigten der Beiträge von den sonst für subventionierte Einrichtungen geltenden Einschränkungen befreit, namentlich in Bezug auf Leistungsvereinbarungen oder das öffentliche Beschaffungswesen. Diese Bestimmungen entsprechen der derzeitigen Praxis in den Westschweizer Kantonen.

Ausserdem bestätigt die CORJA, dass in jedem Kanton mindestens zwei getrennte Stellen für die Sportförderung beziehungsweise die Förderung anderer gemeinnütziger Bereiche bestehen. Sie bewahrt die kantonale Autonomie und macht in dieser Hinsicht keine Änderung des kantonalen Rechts erforderlich (Abs. 1).

Der Behindertensport kann wie bisher auch doppelt unterstützt werden. Bestimmte Projekte in diesem Bereich können somit Unterstützung sowohl von den für die Sportförderung zuständigen Stellen als auch – aufgrund ihrer besonderen sozialen Bedeutung – von den anderen Stellen erhalten.

Es gibt jedoch zwei Neuerungen: Der vorliegende Artikel verlangt einerseits, dass die Verteilorgane ein Geschäftsreglement erlassen (Abs. 3), und andererseits, dass sie einer externen Rechnungsprüfung unterliegen, die von der Finanzkontrolle des einzelnen Kantons durchgeführt werden kann (Abs. 4). Die erste Anforderung hängt damit, dass jedes Verteilorgane gezwungen sein wird, seine Praxis in Bezug auf die Art und die Kriterien der Mittelgewährung regelmässig zu überprüfen und an ihr Umfeld anzupassen. Diese Praxis und diese Gepflogenheiten müssen in einem Geschäftsreglement formalisiert werden, um die vom BGS verlangte Transparenz (Art. 127 Abs. 1 lit. b und Art. 128 Abs. 1) und Gleichbehandlung (Art. 127 Abs. 3) zu gewährleisten. Die verlangte externe Rechnungsprüfung und die Anwendbarkeit eines anerkannten Rechnungslegungsstandards ist aus Sicht der Kantonsregierungen eine Frage des gesunden Menschenverstandes, da es sich um Stellen handelt, die in der gesamten Westschweiz jedes Jahr mit der Verwaltung von mehr als 200 Millionen Franken betraut sind.

Darüber hinaus gestattet es die CORJA den einzelnen Kantonen, über die beiden Verteilorgane hinaus bis zu 30% der Gewinne direkt per Beschluss des Staatsrates oder einer kantonalen Verwaltungsbehörde zuzuweisen. Diese Bestimmung wurde in der interparlamentarischen Kommission eingehend diskutiert und war Gegenstand ernsthafter Bedenken. Dennoch gestand die Kommission den einzelnen Kantonen diesen Handlungsspielraum zu, präzisierte jedoch, dass diese 30% zwingend in einem mit der CORJA (Definition der Modalitäten und Kriterien in Art. 17 ff.) und dem Bundesrecht zu vereinbarenden Rahmen zu vergeben sind. Somit dürfen diese Beträge nicht verwendet werden, um öffentlich-rechtliche Aufgaben zu finanzieren oder gesunkene Subventionen dauerhaft auszugleichen.

Und schliesslich wird auf Wunsch der interparlamentarischen Kommission in diesem Artikel klargestellt, dass der Gewinnanteil, den die einzelnen Kantone dem Sportbereich beziehungsweise den anderen Bereichen zuweisen, entsprechend der bisherigen Praxis in den Statuten der Loterie Romande festzulegen ist. Diese Anforderung entspricht dem legitimen Interesse des interkantonalen Gleichgewichts und der Vermeidung einer allzu unterschiedlichen Praxis zwischen den einzelnen Kantonen, die dem in der Westschweiz und insbesondere in den interkantonalen Konferenzen für die Mittelverwendung geltenden Solidaritätsprinzip in diesem Bereich erheblichen Schaden zufügen könnte.

Artikel 9 Zusammensetzung der Verteilorgane

Dieser Artikel legt fest, dass der Staatsrat der einzelnen Kantone die Mitglieder und das Präsidium der Verteilorgane «unter Berücksichtigung ihrer Kenntnisse auf den jeweiligen Gebieten» bestimmt. Dieses Kriterium soll sowohl die fachkundige Bearbeitung von Beitragsgesuchen als auch die Unabhängigkeit der Verteilorgane gewährleisten. Im Übrigen entspricht dies der derzeitigen Praxis.

Artikel 10 Amtsgeheimnis

Die Mitglieder der Verteilorgane erhalten im Verlauf ihrer Beratungen Zugang zu wichtigen Daten der Gesuchsteller, seien es Einzelpersonen oder Organisationen. Die Offenlegung dieser Personendaten könnte das Persönlichkeitsrecht im Sinne des Zivilgesetzbuchs verletzen. Daher unterstellt der Artikel 10 die Mitglieder der Verteilorgane den Regeln des Amtsgeheimnisses gemäss den entsprechenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches. Er bezeichnet den Staatsrat als Behörde, die dieses Amtsgeheimnis unter Vorbehalt der gesetzlichen Bestimmungen des jeweiligen Kantons aufheben kann. Und schliesslich dehnt er diese Pflichten auf alle nicht diesen Organen angehörenden Personen aus, die sich an deren Arbeit beteiligen können. Dies können beispielsweise Experten, die an der Beschlussfindung zu einem Beitragsgesuch mitwirken, oder Sekretariatsmitarbeitende der Verteilorgane sein.

Artikel 11 Ausstandspflicht

Die Mitglieder der Verteilorgane müssen wie heute schon in den Ausstand treten, wenn berechtigte Zweifel an ihrer Unparteilichkeit bestehen können. Da das kantonale Verwaltungsverfahrensrecht diesbezüglich in jedem Kanton spezifische Regelungen enthält, verweist die CORJA darauf und erinnert gleichzeitig an die elementaren Grundsätze der Ausstandspflicht, wenn ein Mitglied einer Verteilorgan durch ein Projekt direkt oder über familiäre Beziehungen mit einer Projektträgerin oder einem Projektträger indirekt betroffen ist.

Dieser Grundsatz legt weder präzise Grenzen für die familiäre Beziehung fest (also bis zu welchem Verwandtschaftsgrad die Regel anzuwenden ist) noch beschränkt er sich auf familiäre Beziehungen als solche (auch freundschaftliche oder andere Beziehungen können die Unparteilichkeit des Betreffenden beeinträchtigen). Von einer Ausstandspflicht ist auszugehen, wenn die Unparteilichkeit beeinträchtigt sein könnte. Dies kann gegebenenfalls auch bei einem Loyalitätskonflikt der Fall sein, wenn das Mitglied eine berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit für eine mit dem Gesuchsteller konkurrierende Stelle ausübt oder wenn das Mitglied einem Projektträger feindschaftlich gesonnen ist oder sich in einem Rechtsstreit mit ihm befindet. Abs. 2 verweist darüber hinaus und insbesondere bezüglich Auslegungsfragen auf die kantonalen Bestimmungen.

Artikel 12 Verwaltung der Fonds

Die aus den Gewinnen der Loterie Romande geäufneten Fonds müssen gemäss Art. 126 BGS von den Staatsrechnungen der Kantone getrennt verwaltet werden. Die Verwaltung dieser Mittel ist somit Aufgabe der Verteilorgane, die allerdings den Aufsichtsorganen unterstellt sind. Da die Einnahmen dieser Fonds aus der notgedrungen Schwankungen unterliegenden Geschäftstätigkeit der Loterie Romande stammen und ihre Stabilität nicht garantiert werden kann, müssen die Verteilorgane sicherstellen, dass in den Fonds nie Unterdeckung besteht. Somit reicht die Rechnungslegung nicht aus. Zusätzlich bedarf es einer langfristigen Liquiditätsplanung, welche die permanente Deckung der Betriebskosten einerseits und der gewährten Beiträge andererseits gewährleistet.

Andererseits darf diese Regelung nicht dazu führen, dass unnötig Finanzmittel angesammelt werden. Dies käme einer Missachtung des verfassungsmässigen Prinzips gleich, wonach die Gewinne aus Geldspielen für gemeinnützige Zwecke zu verwenden sind. Die Verteilorgane müssen somit entsprechend den Empfehlungen der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) darauf achten, dass ihre frei verfügbare Liquidität nicht den Bedarf übersteigt, der zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren entspricht. Sämtliche Westschweizer Verteilorgane erfüllen diese Empfehlung der FDKL bereits heute voll und ganz.

Artikel 13 Information der Öffentlichkeit

Auch wenn die von den Verteilorganen verteilten Beträge nicht aus öffentlichen Mitteln, sondern aus der Geschäftstätigkeit der Loterie Romande stammen, müssen sich die Verteilorgane an die strengen Regeln über die Information der Öffentlichkeit halten.

Die vorliegende CORJA verlangt daher, dass die Verteilorgane nicht nur die ihren Beschlüssen zugrunde liegenden Kriterien und Modalitäten offenlegen, sondern auch eine Liste aller Begünstigten von Beiträgen, einschliesslich der entsprechenden Beträge und der Art der unterstützten Projekte, sowie die zusammenfassenden Jahresrechnungen des Fonds. Diese Bestimmung entspricht den Anforderungen von Art. 128 BGS.

Diese Transparenz ist wichtig, da die Beratungen der Verteilorgane nicht öffentlich sind, um die Vertraulichkeit der Daten der Gesuchsteller zu gewährleisten, die durch Artikel 10 über das Amtsgeheimnis geschützt ist. Auch ablehnende Beschlüsse (keine Beitragsgewährung) dürfen nicht veröffentlicht werden, damit den betroffenen Gesuchstellern keine Nachteile erwachsen. Ablehnungen können nämlich auf der Einschätzung basieren, das Projekt weise keinen ausreichend gemeinnützigen Charakter auf oder es gebe keine ausreichenden Garantien für seine Nachhaltigkeit. Ablehnungen können aber auch auf schwerwiegenderen Gründen beruhen, die sich aus der Analyse der Unterlagen des Gesuchstellers ergeben. In allen Fällen könnte die Offenlegung der Ablehnung den Gesuchsteller erheblich benachteiligen und würde somit dessen Persönlichkeitsrecht verletzen.

Artikel 14 CPOR und CPORS

Das neue Geldspielgesetz legt in Art. 127 Abs. 5 fest, dass die Kantone einen Teil des Reingewinns für interkantonale und nationale gemeinnützige Zwecke verwenden dürfen. Die nach Bundesgesetz ebenfalls zulässigen internationalen Zwecke werden durch die vorliegende Vereinbarung ausgeschlossen. So verwenden bis heute nur die Deutschschweizer Kantone Beiträge aus ihren Lotteriefonds für Projekte im Zusammenhang mit humanitärer oder Entwicklungshilfe beziehungsweise für die Wirtschaftsförderung im Ausland. In den Westschweizer Kantonen galt stets die Regel, dass derartige Massnahmen aufgrund ihrer politischen Prägung durch staatliche Mittel zu finanzieren seien. Damit konnte insbesondere dem Grundsatz Rechnung getragen werden, dass von den Spielern in der Schweiz verlorenes Geld ihnen über die Verwendung der Gewinne für gemeinnützige Zwecke in unserem Land wieder zugute kommen soll.

In der Westschweiz werden Projekte, die mindestens vier Kantone betreffen, von der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR) geprüft, in der alle Präsidentinnen und Präsidenten der Verteilorgane der sechs Kantone vertreten sind. Diese Konferenz befindet über den interkantonalen Charakter der Projekte und trifft Entscheide, die den einzelnen kantonalen Verteilorgane danach zur Genehmigung vorgelegt werden. Die Summe der interkantonalen Beiträge darf 10% der den kantonalen Verteilorgane insgesamt zur Verfügung stehenden Beträge nicht übersteigen. Dieser Anteil kann ausnahmsweise auf 12% erhöht werden. Für eine Erhöhung der Obergrenze von 10% auf 12% ist jedoch die vorherige Zustimmung aller Verteilorgane einzuholen (Art. 15 Abs. 6).

Derzeit ist diese Praxis in den Rahmenbedingungen für die Aufteilung der Gewinne der Loterie Romande durch die kantonalen Verteilorgane konkretisiert. Die vorliegende CORJA soll diesen Regelungen Gesetzesrang geben, indem sie sie vollumfänglich übernimmt und auch auf den Sportbereich anwendet. Die CORJA setzt damit die bereits seit mehreren Jahrzehnten tätige CPOR formell ein und schafft gleichzeitig die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS).

Die Aufgabe beider Konferenzen ist die Harmonisierung der Praxis der kantonalen Verteilorgane durch die Verabschiedung von Rahmenbedingungen, die Beschlussfassung über den interkantonalen

Charakter der ihnen vorgelegten Gesuche (oder andernfalls deren Weiterleitung an die kantonalen Verteilorgane) sowie die Formulierung von Zuwendungsvorschlägen für die kantonalen Verteilorgane.

Artikel 15 Westschweizer Zuwendungen

Der vorliegende Artikel legt fest, auf welchen Grundlagen CPOR und CPORS bestimmen müssen, ob ein Projekt interkantonalen oder nationalen Charakter aufweist. Er verlangt von diesen Stellen ausserdem, dass die von den zuständigen Verteilorganen in der Deutschschweiz und im Tessin gefassten Beschlüsse über nationale Projekte berücksichtigt werden (z. B. eidgenössische Schwingfeste). Diese Konferenzen sind dadurch nicht gezwungen, ihre Beschlüsse an jenen der Deutschschweizer oder Tessiner Stellen auszurichten. Sie müssen diese lediglich in ihre Beratungen einbeziehen.

Und schliesslich verbietet dieser Artikel die Beitragsvergabe an Einrichtungen ausserhalb des schweizerischen Staatsgebietes, um sicherzustellen, dass das von den Bewohnern dieses Landes verlorene Geld ihnen entsprechend den Grundsätzen der Bundesgesetzgebung wieder zufliesst, und um die Nachverfolgung und Kontrolle der Projekte zu vereinfachen.

Darüber hinaus präzisiert der Artikel, dass die Vorschläge dieser Konferenzen dem Zustimmungsvorbehalt durch die kantonalen Verteilorgane unterliegen. Diesen steht es frei, Zuwendungsvorschläge anzunehmen oder abzulehnen. Jedes kantonale Verteilorgan verfügt somit über ein Vetorecht. Diese Beschlüsse werden von den Verteilorganen souverän gefasst und müssen nicht von den Kantonsregierungen bestätigt werden.

Alle diese Bestimmungen entsprechen der schon seit vielen Jahren geltenden Praxis der CPOR in der Westschweiz.

Artikel 16 Verteilung der Gewinne der Loterie Romande

Der Artikel 16 bezieht sich auf die derzeit in den Statuten der Société de Loterie de la Suisse romande für die Gewinnverteilung auf die Kantone verankerten Grundsätze.

Der Jahresgewinn der Loterie Romande wird zum einen Teil *im Verhältnis* ihrer Wohnbevölkerung auf die Kantone aufgeteilt. Der andere Teil des Gewinns wird entsprechend den in den einzelnen Kantonen erzielten Bruttospielerträgen (BSE) aufgeteilt. Man weiss nämlich, dass in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedliche Bruttospielerträge pro Einwohner erzielt werden. Dies kann verschiedene Gründe haben, die in gewissen Kantonen offensichtlicher sind als in anderen. Beispielsweise ist der Kanton Freiburg der einzige Westschweizer Kanton, der den Betrieb von Geschicklichkeitsspielautomaten ausserhalb von Spielbanken gestattet, was den BSE der Loterie Romande eindeutig schmälert. Andererseits spielen zahlreiche Pendler aus dem Kanton Freiburg in den Kantonen Bern (Gebiet von Swisslos) oder Waadt an Ihrem Arbeitsort. Und schliesslich leidet die Loterie Romande in Genf unter der Nähe Frankreichs, wo bei Lotterien gewonnene Beträge vollständig steuerbefreit sind, was bestimmte Gewohnheitsspieler anzieht.

Die vorliegende Vereinbarung sieht daher vor, den bestehenden Verteilmodus grundsätzlich beizubehalten, da er einerseits den tatsächlichen Beitrag jedes Kantons als «Spielfeld» der Loterie Romande und andererseits seine Bevölkerung als Mass für den Bedarf an gemeinnützigen Leistungen berücksichtigt.

In einer ersten Version betraute die CORJA die CRJA damit, alle vier Jahre den nach jedem der beiden Kriterien zu verteilenden Gewinnanteil zu überprüfen. Die im Vierjahresabstand durchgeführte Prüfung durch die Staatsräte, die Mitglieder der CRJA sind, sollte eine Veränderung der nach jedem dieser beiden Kriterien zu verteilenden Gewinnanteile ermöglichen, um der Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung des BSE in den einzelnen Kantonen Rechnung zu tragen. Dieser Punkt wurde in der

interparlamentarischen Kommission im Anschluss an Anträge der Delegationen verschiedener Kantone eingehend diskutiert. Nach Abschluss dieser Diskussionen beschloss die interparlamentarische Kommission einstimmig, den besagten Verteilschlüssel nicht in Vierjahresabständen zu ändern, sondern ihn in der CORJA endgültig festzulegen. Änderungen des Verteilschlüssels sind somit nur noch mit der Zustimmung aller Kantonsparlamente möglich.

Die interparlamentarische Kommission hat somit den derzeitigen Verteilschlüssel beibehalten. Somit werden 50% des Gewinns im Verhältnis zur Bevölkerung der einzelnen Kantone und 50% entsprechend dem BSE verteilt.

Artikel 17 Verwendung für gemeinnützige Zwecke

Das BGS verlangt, dass die Gewinne von Grosslotterien für gemeinnützige Zwecke verwendet werden, «namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport» (Art. 125). Darüber hinaus sieht es vor, dass die Kantone das Verfahren sowie Kriterien für die Verteilung der Mittel in rechtsetzender Form regeln (Art. 127). Der gleiche Artikel des Bundesgesetzes legt fest, dass ein Beitrag nur gewährt werden kann, wenn «die Gesuchstellerin hinreichend begründet, dass sie die Kriterien erfüllt». Er fügt hinzu, dass das Bundesrecht keinen Anspruch auf die Gewährung eines Beitrags begründet, da dafür vorrangig die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen verantwortlich sind (im Folgenden «Verteilorgane»). Diese Verteilorgane müssen jedoch auf «eine möglichst rechtsgleiche Behandlung der Gesuche» achten.

Der Artikel 17 präzisiert die Bereiche der Gemeinnützigkeit, für welche die Gewinne von Grossspielen verwendet werden dürfen. Während sie laut BGS «namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport» zu suchen sind, erklärt der vorliegende Artikel 17 genauer, welchen Bereichen Unterstützung gewährt werden kann. Er übernimmt unverändert die aktuelle Formulierung in den Rahmenbedingungen für die Westschweiz und entspricht der derzeitigen Praxis.

Laut dem Jahresbericht der Loterie Romande haben die kantonalen Verteilorgane (ausser Sport) im Jahr 2015 rund 135 Millionen Franken für Kultur (47%), Soziales (14%), Gesundheit und Behinderung (11%), Jugend und Bildung (9%), schützenwerte Kulturgüter (9%), Promotion, Tourismus und Entwicklung (6%), Bildung und Forschung (2%) sowie Umwelt (1%) verteilt. Diese Anteile sind in der Westschweiz relativ stabil, können jedoch in einzelnen Kantonen je nach der Grösse bestimmter Einzelprojekte von Jahr zu Jahr stärker schwanken. Ausserdem können die Anteile zwischen einzelnen Kantonen aufgrund der spezifischen Anforderungen und anderer Finanzierungsquellen für die Projekte unterschiedlich sein.

Es muss unbedingt möglich sein, diese Vielfalt beizubehalten. Dies gilt umso mehr, als die Lotteriefonds punktuelle Projekte unterstützen (und keine Betriebsbeihilfen sind). Die vorliegende CORJA definiert aus diesem Grund bei gleichzeitiger Festlegung des möglichen Verwendungsrahmens keine Ober- oder Untergrenzen für die einzelnen Bereiche.

Was den Bereich «Promotion, Tourismus und Entwicklung» betrifft, präzisiert die CORJA, dass Beiträge nur für Tätigkeiten gewährt werden können, die einen kulturellen, Bildungs- oder Promotionszweck verfolgen. Dies schliesst jegliche gewerbliche oder gewinnorientierte Tätigkeit aus, gestattet aber umgekehrt Projekte wie Lehrpfade in Weinbergen, die Instandsetzung von Wanderwegen usw.

Um den künftigen Handlungsspielraum der Verteilorgane nicht einzuschränken, bezeichnet die CORJA diese Liste der Tätigkeitsbereiche als nicht abschliessend, was Massnahmen in anderen spezifischen Bereichen zulässt, die heute noch nicht vorhersehbar sind.

Abs. 2 umreisst jedoch verbindliche Grenzen dieses Handlungsspielraums. Danach dürfen die Verteilorgane ausschliesslich Projekte unterstützen, die zum Gemeinwohl beitragen, nicht gewinnorientiert sind und keinen überwiegend politischen oder konfessionellen Charakter aufweisen.

Das Attribut «überwiegend» ist wichtig, da es die Verteilorgane auffordert, in jedem Einzelfall die innere Qualität der Projekte zu prüfen. So dürfen die Verteilorgane beispielsweise nicht den Bau oder die Renovierung eines Gotteshauses finanzieren, da dies laut Definition ein Projekt mit überwiegend konfessionellem Charakter wäre. Sie unterstützen jedoch häufig und in erheblichem Umfang Restaurierungen, bei denen der Erhalt des kulturellen Erbes im Vordergrund steht. Beispiele sind die Restaurierungen der Abtei Saint-Maurice und ihrer Schatzkammer, des Couvent des Cordeliers (Freiburg), des Temple de la Fusterie oder der Kuppeln der orthodoxen Kirche (Genf).

Auch Abs. 3, der die derzeit geltenden Westschweizer Rahmenbedingungen übernimmt, vertieft die Bestimmungen des BGS. Das BGS schliesst, wie schon das bisherige Lotteriegesetz, die Verwendung von Lotteriegewinnen zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen aus (Art. 125). Demnach dürfen die Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten «nicht in die Staatsrechnung der Kantone einfliessen. Sie werden separat verwaltet».

Diese Bestimmungen verdeutlichen den Willen des Gesetzgebers, eine ausreichende Abgrenzung zwischen den Fonds und den für die Prüfung der Gesuche zuständigen Stellen einerseits und den politischen Behörden andererseits zu schaffen. Das Bundesparlament hatte in diesem Zusammenhang festgestellt, dass in bestimmten Deutschschweizer Kantonen ein nicht vernachlässigbarer Teil der Gewinne von Swisslos direkt staatlichen Behörden für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellt wurde. In manchen Fällen habe dies Mittelkürzungen bei bestimmten Subventionen ermöglicht, indem sie durch Mittel aus den Lotterien kompensiert wurden. Daraus ergibt sich schon bei der Definition der Lotteriefonds, die nicht aus öffentlichen Mitteln (weder aus Steuergeldern noch aus anderen staatlichen Quellen), sondern aus der gemeinnützigen Geschäftstätigkeit geäufnet werden, eine begriffliche Unklarheit. Anders gesagt stammen die Lotteriefonds aus Geldern der Öffentlichkeit, jedoch nicht aus öffentlichen Geldern.

Glücklicherweise ist der Westschweiz diese Verwirrung erspart geblieben. Abs. 3 legt somit klar fest, dass die politische Behörde die Lotteriefonds nicht verwenden darf, um ihre Ausgabenkürzungen zu kompensieren. Auch das Umgekehrte gilt: Die Verteilorgane dürfen nicht Budgetentscheidungen der politischen Behörde untergraben.

Allerdings gestattet die vorgesehene Formulierung den Verteilorganen in vollkommener Unabhängigkeit die Abmilderung dringender und punktueller Situationen, die aufgrund des Rückzugs einer politischen Behörde entstehen. Die Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtung mit solchen Mitteln ist laut Art. 125 Abs. 3 BGS hingegen ausgeschlossen. Eine Mittelgewährung kann nur ausnahmsweise ins Auge gefasst werden, wenn eine öffentliche Finanzhilfe reduziert oder eingestellt werden muss. Diese «Anstossfinanzierung» zur Umstrukturierung einer Organisation oder zur punktuellen Kompensation ausbleibender Mittel darf nicht dauerhaft gewährt werden. Andernfalls könnten die Verteilorgane Budgetentscheidungen entgegenwirken. Dies würde zweifellos bedeuten, dass demokratisch getroffene Entscheidungen umgangen werden, und wäre somit unzulässig.

Und schliesslich präzisiert Abs. 4 den territorialen Charakter der Beitragsgewährung entsprechend dem Grundsatz, dass aus Geldspielen stammende Erträge wieder in den Bevölkerungspool zurückfliessen müssen, in dem sie verloren wurden. Dessen ungeachtet schliesst die vorgesehene Formulierung die Unterstützung von Projekten in anderen Kantonen oder sogar anderen Ländern nicht aus, sofern sie direkt der Bevölkerung der Westschweizer Kantone zugute kommen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Mittel der Westschweizer Lotterien für die Gestaltung oder für die französischsprachige Ausschilderung wichtiger Schweizer Sehenswürdigkeiten (wie des Museums Ballenberg) verwendet werden oder die Beteiligung Westschweizer Künstler an wichtigen Veranstaltungen in der Deutschschweiz unterstützen. Dies gilt auch bei Auslandprojekten wie Ferienlagern, Projekten für die Wiedereingliederung von Jugendlichen in Schwierigkeiten (insbesondere durch die Teilnahme an Entwicklungshilfeprojekten) oder der Teilnahme von Sportlern an wichtigen europäischen oder weltweiten Veranstaltungen.

Artikel 18 Begünstigte

Dieser Artikel befasst sich mit den für die Gewährung von Beitragen der Lotteriefonds in Frage kommenden Begünstigten. Abs. 1 nennt als allgemeinen Grundsatz, dass es sich um Organisationen mit juristischer Persönlichkeit handeln muss und sie nicht gewinnorientiert sein dürfen.

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (Art. 52) definiert die Voraussetzung, um das Recht der Persönlichkeit zu erlangen: die Eintragung ins Handelsregister, die für öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten sowie Vereine, die nicht wirtschaftliche Zwecke verfolgen, nicht erforderlich ist. Dies bedeutet konkret, dass jede Organisation (Verein, Stiftung, Körperschaft oder private oder öffentliche Anstalt) ein Gesuch auf Unterstützung eines spezifischen Projekts stellen kann, sofern sie nicht gewinnorientiert ist. Demgegenüber können es die Verteilorgane ablehnen, sich mit Projekten zu befassen, die von einer natürlichen Person oder einer gewinnorientierten Organisation getragen werden.

Abs. 2 gestattet zwei Arten von Ausnahmen. Die erste betrifft Gesuche natürlicher Personen, insbesondere im Sportbereich, da die Sportförderungsfonds regelmässig die Aktivitäten einzelner Sportlerinnen und Sportler unterstützen. Auch im Behindertensport ist dies häufig der Fall. Dessen ungeachtet müssen die Projekte wie durch Art. 17 vorgegeben «zum Gemeinwohl beitragen», was bei Einzelprojekten mit besonderer Ausstrahlung der Fall sein kann. Die Verteilorgane beurteilen somit beispielsweise, ob die Teilnahme einer behinderten Person an einer internationalen Grossveranstaltung dazu beiträgt, die körperliche oder sportliche Betätigung behinderter Personen zu fördern und deren gesellschaftliche Integration zu verbessern.

Die zweite Art von Ausnahmen gestattet den Verteilorgane die Prüfung von Gesuchen gewinnorientierter Organisationen, sofern es sich um nicht gewinnorientierte Projekte handelt. Auf diese Weise behandeln die Verteilorgane oftmals Gesuche für die Herausgabe von Büchern mit historiografischer, wissenschaftlicher oder kulturgeschichtlicher Bedeutung. Wird die Unterstützung in diesem Fall einer Aktiengesellschaft (dem Verlag) gewährt, kann der Beschluss mit Bedingungen und Auflagen verknüpft sein, die gewährleisten sollen, dass die Mittel nicht zur Durchführung eines gewinnorientierten Projekts beitragen. Daher verlangen die Verteilorgane in manchen Kantonen, dass derartige Beiträge zurückerstattet werden müssen, wenn durch den Verkauf des Werkes innerhalb einer angemessenen Frist nach seiner Veröffentlichung ein Gewinn erzielt werden konnte.

Artikel 19 Pflichten der Begünstigten

Dieser Artikel behandelt die den Begünstigten auferlegten Verpflichtungen. Abs. 1 legt fest, dass Beiträge nur für das im Rahmen des Gesuchs vorgesehene Projekt und zu den an den Beschluss geknüpften Bedingungen gewährt werden können.

Somit liegt es auf der Hand, dass ein Verein, der mehrere Zehntausend Franken für die Durchführung einer über mehrere Wochen in einem grossen Veranstaltungssaal stattfindenden Theaterveranstaltung erhält, diesen Beitrag letztlich nicht eigenmächtig für eine minimalistische Aufführung unter völlig anderen Rahmenbedingungen verwenden darf. Das Gleiche gilt für Organisationen, die in der Behindertenhilfe, im Gesundheitswesen oder im Umweltschutz tätig sind und Unterstützung für ein spezifisches Projekt erhalten. Auch sie können natürlich nicht von der Durchführung des Projekts absehen und die gewährten Ressourcen für eigene Zwecke verwenden.

Die in diesem ersten Absatz erwähnten Bedingungen stellen im Übrigen ein zentrales Element des Dispositivs dar. Keinesfalls geht es für die Verteilorgane darum, von den Begünstigten spezifische Leistungen oder Gegenleistungen zu verlangen. Da die Verteilorgane aber oft Beschlüsse fassen müssen, bevor die Projekte wirklich erfolgreich abgeschlossen wurden, können sie bestimmte Bedingungen stellen, um die Einhaltung der in der Bundesgesetzgebung, der vorliegenden Vereinbarung oder den kantonalen Bestimmungen formulierten Anforderungen zu gewährleisten. So präzisiert beispielsweise

Abs. 3 dieses Artikels, dass die von den Verteilorganen ausgerichteten Beiträge grundsätzlich nicht die alleinige Finanzierung eines Projekts darstellen dürfen. Nun sind die Verteilorgane aber oftmals die ersten Förderer, die zu einem Projekt Stellung nehmen. Anstatt einen ablehnenden Beschluss zu fassen, gewähren die Verteilorgane somit eher einen Teil der für die Umsetzung des Projekts erforderlichen Finanzierung mit der Auflage, dass es dem Begünstigten gelingt, den verbleibenden Teil von anderer Stelle zu erhalten. Auch werden die Verteilorgane sehr häufig darum ersucht, sich am Bau oder der Erneuerung von Gebäuden zu beteiligen. Sie gewähren den betreffenden Beitrag dann unter dem Vorbehalt, dass der Begünstigte die erforderlichen Baubewilligungen erhält.

Abs. 2 erinnert an die den Begünstigten auferlegte Verpflichtung, die Verwendung der gewährten Beiträge gegenüber den Verteilorgane nachzuweisen, damit diese prüfen können, ob die Mittel ordnungsgemäss eingesetzt wurden. Die Begünstigten müssen die entsprechenden Nachweise unaufgefordert nach den Regeln der kantonalen Verteilorgane vorlegen. Bei den Nachweisen kann es sich um die Jahresrechnungen des Begünstigten, die endgültige Projektabrechnung, einen Tätigkeitsbericht, Illustrationen oder andere Unterlagen handeln, welche die tatsächliche Durchführung des Projekts belegen. Werden diese Nachweise nicht unaufgefordert vorgelegt, sind die Verteilorgane verpflichtet, sie bei den Begünstigten zu verlangen, um ihren Aufsichtspflichten nachzukommen.

Abs. 3 nennt einige ergänzende Kriterien, welche die Verteilorgane veranlassen sollten, auf ein eingereichtes Beitragsgesuch nicht einzutreten. Im Gegensatz zu den in den Artikeln 17 und 18 genannten zwingenden Regeln lässt die Formulierung der CORJA den Verteilorgane einen Entscheidungsspielraum, um Gesuche, welche diese Anforderungen nicht erfüllen, ausnahmsweise dennoch bearbeiten zu können.

Demnach dürfen Beiträge grundsätzlich nicht verwendet werden, um Finanzierungslücken zu decken (Nachfinanzierung) oder den ordentlichen Betrieb des Gesuchstellers zu gewährleisten. Diese Regel muss flexibel angewandt werden, da es unzweifelhaft gemeinnützige Projekte gibt, die eine Nachfinanzierung erfordern, da während ihrer Durchführung Unwägbarkeiten aufgetreten sind oder da sie so dringend sind, dass der endgültige Beschluss eines Verteilorgans nicht abgewartet werden kann (in mehreren Kantonen treten diese nur einmal pro Quartal zusammen).

Die gleiche Flexibilität ist für die Auslegung der mutmasslich ordentlichen Betriebskosten erforderlich. So stellt beispielsweise die Durchführung der Spielsaison eines Theaterensembles naheliegenderweise dessen wichtigsten Betriebsaufwand dar. In einem anderen Fall könnte ein Verteilorgan ein Gesuch einer Organisation erhalten, die eine wichtige Finanzierungsquelle verloren hat (einen Gönner, der sich abwendet, oder eine versiegende Verkaufstätigkeit). Das Verteilorgan kann sich so veranlasst sehen, vorübergehend die laufenden Tätigkeiten der Organisation zu finanzieren, um es ihr zu gestatten, sich neu aufzustellen oder andere regelmässige Einnahmequellen zu finden.

Im gleichen Sinne können grundsätzlich keine Beiträge an Organisationen gewährt werden, die einen überwiegenden Teil der beantragten Mittel an Dritte weitergeben. Die Lotteriefonds finanzieren somit keine Galaabende, um an die Mittel für ein spezifisches Projekt zu gelangen. Wohl aber kann das betreffende Projekt direkt gefördert werden. Auch für diese Regel müssen jedoch Ausnahmen gestattet sein, insbesondere wenn die begünstigte Organisation anstelle der Lotteriefonds bestimmte Bereiche unterstützen soll, wie dies bei der Filmförderung (Cinéforom), der finanziellen Unterstützung von Theater- oder Tanztourneen (Corodis) oder auch bei Dachverbänden der Fall ist, die insbesondere im Sportbereich Mittel an lokale Verbände weitergeben.

Und schliesslich dürfen die Beiträge nicht die alleinige Projektfinanzierung darstellen, um dem Grundsatz gerecht zu werden, dass die von den Lotteriefonds gewährten Hilfen stets subsidiär sind, und um zu vermeiden, dass die Verteilorgane in Konkurrenz zu den zuständigen Stellen als kulturelle und politische Träger auftreten. Auch hier muss die Formulierung «grundsätzlich» eine flexible Umsetzung ermöglichen, insbesondere wenn sich herausstellt, dass das Projekt, für das um Unterstützung ersucht wird, im Vergleich der laufenden Tätigkeiten der begünstigten Organisation nebensächlich ist (Ersatz für Büromaterial, Veröffentlichung einer Broschüre usw.). Gleiches gilt für die häufig anzutreffende

Praxis, Projekte in verschiedene Teile aufzuspalten, um die Beteiligung mehrerer Akteure zu ermöglichen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn ein Gönner einer Organisation neue Räumlichkeiten anbietet und die Organisation dann Lotteriemittel beantragt, um den Umzug oder spezifische Einrichtungskosten zu finanzieren.

Artikel 20 Einreichung der Beitragsgesuche

Das Territorialitätsprinzip verlangt, dass die Gesuchsteller ihr Gesuch an das Verteilorgan desjenigen Kantons richten, in dem die Tätigkeit stattfindet oder dem das Projekt in erster Linie zugutekommt. In den allermeisten Fällen wird das Gesuch somit von demjenigen Kanton bearbeitet, in dem das Projekt durchgeführt wird. Ausnahmen betreffen beispielsweise Projekte, die vorrangig den Bewohnern eines anderen Kantons zugute kommen (z. B. Ferienlager im Wallis, die Jugendlichen aus dem Kanton Genf zugutekommen).

Im Bereich der darstellenden Künste sehen die in der Westschweiz geltenden Rahmenbedingungen für die Einreichung von Beitragsgesuchen bereits heute detailliertere Modalitäten vor, die jedoch dem in Abs. 1 formulierten Grundsatz entsprechen. Demnach müssen Gesuche für Aufführungen von Bühnenstücken, die plangemäss in mehreren Kantonen stattfinden sollen, vom Verteilorgan desjenigen Kantons bearbeitet werden, in dem die erste öffentliche Aufführung stattfindet. Die Verteilorgane können jedoch abweichende Bearbeitungsregeln für Ausnahmesituationen vereinbaren. Ein Beispiel wäre ein Bühnenstück, das nur ein- oder zweimal in demjenigen Kanton aufgeführt wird, in dem es entstanden ist, und dann mehrere Tage oder Wochen lang überwiegend in einem anderen Kanton.

Diese in der vorliegenden Vereinbarung beibehaltene Regelung wurde im Jahr 2014 eingeführt, um zu gewährleisten, dass alle Gesuche unabhängig von dem für ihre Beurteilung zuständigen Kanton fair bearbeitet werden können. Tatsächlich befassten sich in der Vergangenheit drei kantonale Verteilorgane nur dann mit dem Gesuch, wenn die aufführenden Ensembles in ihrem Kanton ansässig waren. Drei weitere bearbeiteten Gesuche nur, wenn die Aufführungen in ihrem Kanton entstanden waren. Dies konnte dazu führen, dass für die Bühnenstücke je nachdem, wo sie entstanden waren und in welchem Kanton das Ensemble ansässig war, zwei verschiedene Beiträge gewährt oder umgekehrt zwei Absagen erteilt wurden. Heute wird daher jedes künstlerische Projekt unabhängig davon bewertet, in welchem Kanton das Ensemble oder seine Mitglieder ansässig sind. Ausschlaggebend ist lediglich das Interesse der Öffentlichkeit, eine Aufführung zu besuchen.

Der zweite Absatz legt fest, welche Elemente für eine ernsthafte Prüfung eines Beitragsgesuchs unerlässlich sind und daher vom Gesuchsteller beigebracht werden müssen. Selbstverständlich können die kantonalen Verteilorgane je nach Fall weitere Informationen verlangen.

Artikel 21 Unabhängigkeit der Verteilorgane und Gewährungskriterien

Dieser Artikel bezieht sich auf die Anforderungen von Art. 127 des Bundesgesetzes, das insbesondere daran erinnert, dass das Bundesrecht keinen Anspruch auf die Gewährung eines Beitrags begründet, dass aber die Kriterien, auf die sich die Verteilorgane stützen, in einem Gesetz im materiellen Sinn enthalten sein müssen.

Die Absätze 1 bis 3 erinnern daran, dass kein Recht auf Gewährung eines Beitrags besteht. Für die Beitragsgewährung sind nämlich die Verteilorgane verantwortlich, die «vollkommen unabhängig» über die Beiträge und deren Höhe befinden. Diese Unabhängigkeit erhält jedoch durch die Artikel 16 bis 22 der vorliegenden Vereinbarung, die ausserdem durch zusätzliche kantonale Regelungen ergänzt werden können, einen Rahmen. Darüber hinaus besteht eine erste Grenze für die Verteilorgane im Umfang der Mittel. Sie können nicht mehr Hilfen gewähren als ihnen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Um eine «möglichst rechtsgleiche Behandlung der Gesuche» zu gewährleisten, wie vom Bundesgesetz und von Abs. 5 dieses Artikels verlangt, müssen sich die Verteilorgane auf die unten genannten Kriterien stützen. Im Gegensatz zu den Kriterien in der CORJA handelt es sich hier nicht um Kriterien, die notgedrungen zu ablehnenden oder positiven Entscheiden über die Bearbeitung eines Gesuchs führen. Vielmehr sind es Analysekriterien, deren Gewichtung einen endgültigen Beschluss über die Gewährung eines Beitrags und dessen Höhe ermöglicht.

- ***Die Gemeinnützigkeit des Projekts, insbesondere seinen unverwechselbaren, einzigartigen, innovativen oder nachhaltigen Charakter***

Dieses Kriterium setzt eine eingehende Prüfung des Gesuchs durch das Verteilorgan voraus. In der Praxis bedeutet das beispielsweise, dass Projekte, die vielen Leuten zugutekommen könnten, einfacher Unterstützung erhalten als Projekte, von denen nur einige wenige profitieren. Ausserdem werden eher Projekte gefördert, die direkt der Allgemeinheit zugutekommen (beispielsweise soziale Nothilfe für Obdachlose oder Leistungen für Personen mit schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen) als solche, bei denen der Nutzen eher indirekt ist (Ersatz für Büromaterial eines Vereins). Abgelehnt werden könnte auch Unterstützung für den Aufbau einer Organisation, wenn sie Leistungen erbringen möchte, die bereits andere zufriedenstellend erbringen; ebenso Hilfen für die Durchführung eines Musikfestivals, dessen Programm, Veranstaltungsort und Daten eine andere ähnliche Veranstaltung kannibalisieren würde. Und schliesslich geht es auch um den nachhaltigen Charakter eines Projekts. Das Verteilorgan wird also je nachdem entscheiden, ob es sich um materielle Investitionen handelt, die mehrere Jahrzehnte hinweg Wirkung entfalten sollen, oder ob nur eine sehr kurzlebige Struktur finanziert werden soll.

- ***Eine qualitative Beurteilung des Projekts und der allgemeinen Fähigkeit des Gesuchstellers, dessen Umsetzung zu gewährleisten***

Die qualitative Beurteilung des Projekts ist eine wesentliche Verantwortlichkeit der Verteilorgane, die ihre Daseinsberechtigung mitbegründet. Daher müssen den Verteilorganen Mitglieder angehören, die «unter Berücksichtigung ihrer Kenntnisse auf den jeweiligen Gebieten» ernannt werden, wie in Art. 9 der vorliegenden Vereinbarung vorgesehen ist. Das Gleiche gilt für die Prüfung der allgemeinen Fähigkeit des Gesuchstellers, die Umsetzung des Projekts zu gewährleisten. Diese Prüfung basiert einerseits auf der Analyse der eingereichten Unterlagen (Jahresrechnungen und Bilanzen der Organisation sowie deren Tätigkeitsberichte), andererseits aber auch auf den Kenntnissen, welche die Mitglieder der Verteilorgane von diesen Organisationen haben können. Sollten sich diese Kenntnisse als unzureichend erweisen, können die Verteilorgane auch externe Gutachten verlangen. Die so hinzugezogenen Personen unterliegen den gleichen Vertraulichkeitsregeln wie die Mitglieder der Verteilorgane (Art. 10 der vorliegenden Vereinbarung).

Die Anwendung dieses Kriteriums führt nicht zwangsläufig zur Ablehnung der Unterstützung einer Organisation, deren Finanzen und deren Struktur nur schlecht dem mit ihrem Projekt geltend gemachten Anspruch zu entsprechen scheint. Das Verteilorgan muss dies jedoch bei seiner Entscheidung berücksichtigen, beispielsweise indem es die Gewährung an bestimmte Bedingungen knüpft, welche die Absicherung der Projektrealisierung ermöglichen.

- ***Die finanzielle Lage der gesuchstellenden Organisation und die Beteiligung dieser Organisation oder anderer Beitragsquellen an der Finanzierung des Projekts***

Dieses Kriterium gestattet es insbesondere, den gewährten Beitrag an die Ressourcen anzupassen, die dem Gesuchsteller tatsächlich zur Verfügung stehen oder die er für das Projekt zu mobilisieren verspricht. Anders gesagt könnte einer Organisation, aus deren Bilanz umfangreiche frei verfügbare Mittel hervorgehen, unabhängig vom Wert des Projektes ein Beitrag verwehrt oder nur ein reduzierter Beitrag zugestanden werden. Umgekehrt achten die Verteilorgane sorgfältig darauf, ob eine Organisation selbst die für die Umsetzung eines Projekts erforderlichen Eigenmittel aufbringt.

Gleichzeitig müssen die Verteilorgane berücksichtigen, wie sich andere Gönner oder Beitragende engagieren, insbesondere um der Regel gerecht zu werden, dass die Beiträge aus Lotteriemitteln grundsätzlich nicht die einzige Finanzierungsquelle eines Projekts sein dürfen (Art. 19 Abs. 3 lit. c der vorliegenden Vereinbarung). Selbstverständlich berücksichtigen sie auch die Fähigkeit des Projekts, eigene oder andere Mittel zu generieren. Dies kann mehr Freigiebigkeit gegenüber Projekten rechtfertigen, deren Zielpublikum oder deren Auftrag weder eigene Erträge noch Werbeeinnahmen erwarten lässt.

- ***Die Wirtschaftlichkeit des Projekts und die Verlässlichkeit der Schätzungen und Voranschläge***

Die Verteilorgane müssen darauf achten, dass die gewährten Beträge in Einklang mit der für die Loterie Romande geforderten Gemeinnützigkeit bleiben. In den meisten Fällen beobachten die Verteilorgane, dass die Gesuchsteller zuverlässige und angemessene Budgets vorlegen. Ist dies nicht der Fall, weisen sie unnötig kostspielige Lösungen zurück oder gewähren geringere Beträge, um die Gesuchsteller zu vernünftigeren Lösungen zu zwingen. Dies darf nicht dazu führen, dass die Verteilorgane vorschreiben, die Projekte «mit Rabatt» durchzuführen. Sie müssen sich jedoch auf einem angemessenen Preisniveau bewegen. So würde man beispielsweise bei Studentenwohnungen keine architektonischen Lösungen unterstützen, die zu einem deutlich höheren Quadratmeterpreis führen würden als im Mittel bei Neubauten üblich. Erscheint im umgekehrten Fall ein Kostenvorschlag deutlich zu niedrig angesetzt, kann das Verteilorgan, wie ab und zu geschehen, vor seinem Beschluss eine Überprüfung des Projekts durch den Gesuchsteller verlangen. Derartige Situationen sind im gemeinnützigen Bereich nicht selten. Die betreffenden Projektträger sind oft guten Willens und können ausgezeichnete Ideen haben, für deren Umsetzung sie viel Energie aufwenden, lassen jedoch manchmal Professionalität bei der Ausarbeitung ihrer Budgets vermissen. Umgekehrt kann aus gut ausgearbeiteten Präsentationen nicht unbedingt geschlossen werden, dass die Durchführung eines Projekts mit wirklich gemeinnützigem Charakter sichergestellt ist. Die Verteilorgane müssen somit darauf achten, um wirksam im Interesse des Gemeinwohls zu arbeiten.

Abs. 4 gewährt den Kantonen die Möglichkeit, im Rahmen von Reglementen detailliertere Kriterien festzulegen. Diese Bestimmung ist notwendig, damit die Verteilorgane die Kriterien an sich schnell wandelnde Gegebenheiten anpassen können, ohne den komplizierten und schwerfälligen Weg der Revision einer interkantonalen Vereinbarung gehen zu müssen. Allerdings müssen diese kantonalen Kriterien die in der CORJA genannten Kriterien beachten.

Abs. 5 verweist auf das Prinzip der Gleichbehandlung.

Abs. 6 gestattet es den Verteilorganen, bei ihrer Beurteilung eingereichter Gesuche auch Nachweise zu berücksichtigen, die der Gesuchsteller zu einem früheren Gesuch eingereicht hat. Dies trägt insbesondere dazu bei, eines der Kriterien von Abs. 3 besser anzuwenden, nämlich die allgemeine Fähigkeit des Gesuchstellers, die Umsetzung des Projekts zu gewährleisten.

Abs. 7 berücksichtigt die in allen Westschweizer Kantonen mit Ausnahme des Kantons Waadt gängige Praxis. Obwohl die Verteilorgane nämlich völlig unabhängig entscheiden, haben es die meisten Kantone vorgezogen, dem Staatsrat weiterhin die Verantwortlichkeit zu übertragen, die Beschlüsse dieser Stellen zu bestätigen. Der Staatsrat kann jedoch keine Vorschläge abändern und mehr oder weniger Mittel gewähren. Er kann lediglich einen Beitrag bestätigen oder ablehnen (Vetorecht). Ein auf einen Regierungsbeschluss gestützter Gewährungsbeschluss hat eine von den Begünstigten oftmals sehr geschätzte Symbolkraft. Sie können sich auf diesen Beschluss berufen, um weitere öffentliche oder private Unterstützer zu motivieren oder von der Seriosität ihres Projekts zu überzeugen. Mit dem Vetorecht soll aber gewährleistet werden, dass keine Beiträge für Projekte gewährt werden können, die den Interessen des Staates zuwiderlaufen. Dieses Vetorecht wird nur äusserst selten ausgeübt.

Abschliessend präzisiert Abs. 8 in Analogie zu Art. 127 Abs. 4 des Bundesgesetzes, dass die Gewährungsbeschlüsse der Verteilorgane endgültigen Charakter haben. Die Beitragsbeschlüsse sind somit nicht anfechtbar. Wie in der Botschaft des Bundesrates zum BGS-Entwurf nämlich präzisiert, hält Artikel 127 Absatz 4 des Bundesgesetzes fest, «dass die Absätze 2 und 3 dieses Artikels keinesfalls ein Recht zur Einsprache gegen Gewährungsentscheide begründen. Den Kantonen bleibt es unbenommen, selbst ein Rechtsmittel gegen diese Entscheide vorzusehen.»

Umgekehrt sind die Verteilorgane sowohl zur Beachtung der oben genannten Kriterien als auch zur Transparenz hinsichtlich der gewährten Beiträge und ihrer Rechnung verpflichtet. Diese Transparenz ist in den Westschweizer Kantonen bereits sichergestellt, da ihre Verteilorgane alljährlich eine Liste der Begünstigten mit den einzelnen an die Begünstigten ausgerichteten Beträgen und den betreffenden Projekten sowie ihre Jahresrechnung veröffentlichen. Umgekehrt werden ablehnende Beschlüsse ausschliesslich dem Gesuchsteller mitgeteilt und nicht veröffentlicht, da eine Veröffentlichung natürlich Zweifel über den Gesuchsteller oder dessen Projekt wecken oder seine Suche nach Mitteln aus anderen Finanzierungsquellen beeinträchtigen und somit sein Persönlichkeitsrecht verletzen könnte.

Artikel 22 Widerruf der Beitragsgewährung

Um die Einhaltung der oben genannten Bedingungen trotz fehlender strafrechtlicher Bestimmungen zu gewährleisten, gibt dieser Artikel den Verteilorganen die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen Beitragsgewährungen zu widerrufen. In denjenigen Kantonen, in denen die Zuwendungen mit einem Beschluss des Staatsrates bestätigt werden, müssen auch Widerrufe durch die Verteilorgane mit einem Beschluss des Staatsrates bestätigt werden, um die Parallelität der Formvorschriften zu wahren.

Da die Verteilorgane oftmals vor dem erfolgreichen Abschluss eines Projekts entscheiden müssen, wird die Ausschüttung eines Beitrags häufig von der Erfüllung einer Reihe von Bedingungen abhängig gemacht (siehe Artikel 17). Werden diese Bedingungen nicht eingehalten, kann somit ein Widerruf ausgesprochen werden. Dieser gefährdet die begünstigte Organisation nicht und zieht keine Rückzahlungen und erst recht keine Inkassomassnahmen nach sich, da der betreffende Beitrag in einem solchen Fall noch nicht ausgezahlt wurde.

In selteneren Fällen kann es vorkommen, dass Begünstigte das Projekt, für das sie einen Beitrag erhalten haben, nicht durchführen, oder dass sie die geltenden Vorschriften nicht einhalten, insbesondere die Bestimmungen der vorliegenden Vereinbarung oder die kantonalen Regelungen. Der Beitrag kann in diesem Fall widerrufen werden. Die Verteilorgane ziehen es allerdings vor, vorher mit dem Begünstigten einen freiwilligen Verzicht und eine vollständige oder teilweise Rückerstattung des gewährten Beitrags auszuhandeln. In den allermeisten Fällen führen diese Verhandlungen zu einer fairen Lösung. Es obliegt jedoch dem Verteilorgan, die für die Einleitung eines Inkassoverfahrens geltenden Kriterien festzulegen. Dazu müssen die Schwere des Tatbestands, aber auch die Höhe des Beitrags sowie die Aussicht auf eine Rückerstattung berücksichtigt werden.

Artikel 23 Unvereinbarkeit

Dieser Artikel regelt die Unvereinbarkeiten gemäss den bisherigen Bestimmungen von Art. 12 der 9. Vereinbarung über die Loterie Romande vom 18. November 2005.

Artikel 24 Beilegung von Streitigkeiten

Dieser Artikel greift die Bestimmungen von Art. 14 Abs. 3 der bisherigen 9. Vereinbarung über die Loterie Romande vom 18. November 2005 auf.

Artikel 25 bis 27 Interparlamentarische Kommission

Diese Artikel resultieren aus den Beratungen der für die Prüfung des CORJA-Entwurfs zuständigen interparlamentarischen Kommission.

Nichtanwendbarkeit der Geschäftsprüfung

Zunächst zeigte sich, dass Art. 15 ParlVer, der die Einrichtung einer «interparlamentarischen Aufsichtskommission» (tatsächlich einer «interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission») verlangt, nicht auf die vorliegende Vereinbarung anzuwenden war. Die interparlamentarische Geschäftsprüfung gelangt nämlich bei Organen und Institutionen (unabhängig von ihrer Rechtsform) zur Anwendung, die für die Ausübung verschiedener Aufgaben (mit interkantonaler Reichweite) und/oder die Erbringung von Leistungen über ein Budget verfügen. Seit Inkrafttreten des ParlVer wurden acht interparlamentarische Aufsichtskommissionen im Sinne des ParlVer geschaffen: die interparlamentarische Aufsichtskommission über die Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) und die Fachhochschule Westschweiz für Gesundheit und Soziale Arbeit (HES-S2), die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Westschweizer Schulvereinbarung, die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle der Konkordate betreffend den Strafvollzug, die interparlamentarische Kommission Hochschule Arc, die interparlamentarische Aufsichtskommission über das interkantonale Gymnasiums der Region Broye, die interparlamentarische Aufsichtskommission für das Spital Riviera-Chablais, die interparlamentarische Kontrollkommission der Westschweizer BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörde sowie die interparlamentarische Kommission für die Kontrolle des interkantonalen Spitals der Broye.

Demgegenüber ist keines der durch diese Vereinbarung geschaffenen interkantonalen Organe eine «gemeinsame Organisation» oder eine «interkantonale Institution» im Sinne von Art. 15 ParlVer , da sie nicht damit beauftragt sind, Leistungen zu erbringen, nicht über ein Budget verfügen und keine Buchführung haben. Kurz gesagt sind sie offenbar nicht mit Geschäftsführungsaufgaben betraut, die auf interkantonaler Ebene zu beaufsichtigen sind. Die interparlamentarische Geschäftsprüfung ist auf diese Organe somit offenbar nicht anwendbar.

Ausübung der parlamentarischen Aufsicht

Obwohl somit eine interparlamentarische Geschäftsprüfung im Sinne des ParlVer auf die CORJA nicht anwendbar ist, hat sich die interparlamentarische Kommission eingehend mit diesem Thema befasst und ein formalisiertes Instrument verlangt, das anstelle einer indirekten Aufsicht durch den betroffenen Kanton über die Tätigkeit des ihn vertretenden Staatsrats die direkte parlamentarische Oberaufsicht über die CRJA gestattet. Deshalb führt die endgültige Fassung der CORJA eine «interparlamentarische Kommission» (die keine Geschäftsprüfungskommission und somit keine Aufsichtskommission im Sinne des ParlVer ist) ein, die sich nicht auf das 4. Kapitel des ParlVer stützt, aber von diesem abgeleitet ist. Der von der interparlamentarischen Kommission vorgelegte Vorschlag sieht aus diesem Grund eine Kommission vor, die auf eine «strategische» und nicht auf eine betriebliche Aufsicht ausgelegt ist. Die Aufgabe dieser Kommission ist die Überwachung der von den Mitgliedern der CRJA vertretenen politischen Ausrichtungen sowie ihrer Koordination der in Bezug auf Kleinspiele und Massnahmen zum Minderjährigen- und Bevölkerungsschutz vertretenen Politik.

Die interparlamentarische Aufsicht erstreckt sich somit auf alle durch die CORJA geschaffenen interkantonalen Organe, namentlich:

- die Westschweizer Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (CRJA);
- die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR);
- die Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane für den Sport (CPORS).

Schliessen von Lücken der nationalen Vereinbarung

Die Einrichtung dieser interparlamentarischen Kommission bietet darüber hinaus die Möglichkeit, eine Aufsichtslücke im Bereich des GSK (für alle 26 Kantone geltendes Geldspielkonkordat) zu schliessen, auf die mehrere Rechtsgutachten hingewiesen haben: das Fehlen eines parlamentarischen Kontrollinstruments für die Tätigkeit der Richter am Geldspielgericht. Die Westschweizer Kantone hatten erfolglos zwei Lösungen zur Behebung dieser Lücke vertreten:

1) sicherstellen, dass die Richterinnen und Richter an diesem Gericht aus den amtierenden letztinstanzlichen Richtern der Kantone ausgewählt werden, was eine indirekte Beaufsichtigung der einzelnen Richter durch ihre jeweiligen Kantone gestattet hätte;
2) einen interparlamentarischen Kontrollmechanismus für das Gericht schaffen.

Beide Optionen wurden mit grosser Mehrheit verworfen. Im ersten Fall lag dies an legitimen operativen Gründen. Es wäre nämlich möglicherweise schwierig gewesen, Richterinnen und Richter unter den amtierenden Richtern der Kantone zu gewinnen. In der Tat ist es sehr wahrscheinlich, dass dieses Geldspielgericht, jedenfalls in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten des BGS, mit zahlreichen Verfahren befasst wäre, da alle Akteure legitimerweise versuchen könnten, die Grenzen der neuen Gesetzgebung auszutesten. Das Gericht muss daher unbedingt aus Richterinnen und Richtern bestehen, die sowohl über ausreichend Zeit als auch über grosse Erfahrung und Sachkenntnis verfügen, um selbst bei der Bearbeitung zahlreicher Präzedenzfälle die ordnungsgemässe Arbeit des Gerichts sicherzustellen.

Der zweite Vorschlag wurde mit dem Hinweis verworfen, dass die Rekurskommission bisher auch ohne diese Kontrolle ausgezeichnete Arbeit geleistet habe.

Die Einsetzung einer interparlamentarischen Kommission bietet den Westschweizer Kantonen somit die Möglichkeit, die Beaufsichtigung der Tätigkeit der Richter des Geldspielgerichts aufzuteilen. Diese Aufsicht wird nämlich laut GSK von der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) wahrgenommen, an die das Gericht alljährlich seinen Jahresbericht und seine Sonderrechnung sendet (Art. 5 lit. f GSK). Die CORJA bezieht die Westschweizer Parlamente in die Aufsicht ein, indem sie der interparlamentarischen Kommission die Prüfung des genannten Berichts anvertraut und ihr gestattet, entsprechende Bemerkungen an die CRJA abzugeben. Diese Option ermöglicht somit den Verzicht auf die in der interparlamentarischen Kommission vorgeschlagene Alternativlösung, nämlich die ausschliessliche Entsendung von amtierenden Kantonsrichtern an dieses Gericht. Wie bereits gesagt, wäre diese Einschränkung mit einem gewissen operativen Risiko verbunden gewesen.

Artikel 28 bis 31 Schlussbestimmungen

Der Artikel 25 legt die Laufzeit und die Kündigungsmodalitäten der vorliegenden Vereinbarung fest. Er sieht eine Beurteilung innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Vereinbarung vor. Die Bestimmungen der Artikel 29 und 30 beziehen sich auf die Aufhebung der 9. Vereinbarung über die Loterie Romande vom 18. November 2005 und das Inkrafttreten der CORJA. Die CORJA tritt am 1. Januar 2021 in Kraft, sofern sie bis dahin in mindestens zwei Kantonen verabschiedet wurde. Sie tritt zu diesem Zeitpunkt auch dann in denjenigen Kantonen in Kraft, in denen sie verabschiedet wurde, wenn sich der Verabschiedungsprozess in den anderen Kantonen verzögern sollte. Die Kündigungsbestimmungen sehen die gleichen Fristen vor wie die künftige nationale Vereinbarung (GSK). Bei Kündigungen mit nicht zwischen den verschiedenen Vereinbarungen koordinierten Fristen bestünde nämlich die erhebliche Gefahr einer Blockierung des Gesamtsystems. Abschliessend regelt der Artikel 31 das für die Kantone geltende Übergangsrecht bis zum Inkrafttreten kantonaler Ausführungsgesetze und allfälliger Änderungen der internen Reglemente der Verteilorgane (entsprechend Artikel 8 der vorliegenden Vereinbarung).

4. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die vorliegende Vereinbarung ist das Ergebnis eines gründlichen und iterativen Ausarbeitungsprozesses, der bereits vor Abschluss der parlamentarischen Arbeit am BGS auf Bundesebene begann und parallel zur Arbeit am GSK-Entwurf auf Stufe der 26 Kantone erfolgte.

Im Falle der CORJA konnten die Kantonsparlamente ihre Anliegen dank der aktiven Mitwirkung der Interparlamentarischen Koordinationsstelle (IK) und einer interparlamentarischen Kommission im Herbst 2019 geltend machen. Die Departementsvorsteher-Konferenz legte zudem Wert darauf, alle sich aus diesen Arbeiten ergebenden Wünsche zu berücksichtigen.

Der Artikel 144 des Bundesgesetzes gewährte den Kantonen eine Frist von zwei Jahren, also bis zum 1. Januar 2021, um die gesamte Ausführungsgesetzgebung zum BGS in Kraft zu setzen. Dies betrifft:

- die nationale Vereinbarung (GSK);
- die Westschweizer Vereinbarung (CORJA);
- die kantonalen Ausführungsgesetze zum BGS über Kleinspiele.

Indem die Westschweizer Regierungen alle Elemente dieser gesetzgeberischen Arbeit gleichzeitig in Ihre Beratungen einbringen, möchten sie Ihnen die Arbeit erleichtern und einen von den Westschweizer Kantonen bereits im April 2008 mit der Lancierung der Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» eingeschlagenen Weg erfolgreich zu Ende führen. Alle diese Schritte waren unerlässlich, um die von den Westschweizer Kantonen stets vertretene und vom Schweizer Volk getragene Auffassung zu unterstützen, dass Geldspiele kein harmloser Markt sind und keinem ungezügelten Wettbewerb überlassen werden dürfen. Vielmehr sind strikte Rahmenbedingungen erforderlich, welche die Bevölkerung vor den Risiken solcher Geldspiele schützen (Sucht, Betrug, Finanzierung illegaler Aktivitäten, Geldwäscherei) und dafür sorgen, dass ihre Gewinne vollständig dem Gemeinwohl zugutekommen.

Die Westschweizer Regierungen bitten Sie aus all diesen Gründen, die vorliegende Vereinbarung zu unterstützen.

Schlussbericht der mit der Prüfung des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats und des Entwurfs der Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele beauftragten interparlamentarischen Kommission der Westschweiz (IPK GSK CORJA)

Einleitung

Diese IPK für die Geldspielkonkordate wurde auf Initiative der Westschweizer Parlamente im Hinblick auf die interparlamentarischen Mechanismen gemäss Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer) eingesetzt. Besonders die Kantone Freiburg, Waadt, Genf, Neuenburg und Jura sprachen sich für die Einsetzung einer IPK für die beiden Konkordate aus. Der Kanton Wallis erachtete zwar die Einsetzung einer IPK nicht für notwendig, wirkte aber dennoch an den Arbeiten mit.

Auf Verfahrensebene wurde dieses Geschäft der Interparlamentarischen Koordinationsstelle (BIC) am 22. Mai 2019 von Staatsrat Georges·Godel in seiner Funktion als Präsident der Westschweizer Konferenz für Lotterie und Glücksspiele (CRLJ) und Vizepräsident der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) formell überwiesen.

Die IPK für das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) und die Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (CORJA) hat am Montag, dem 2. September 2019 von 10 bis 17.30 Uhr sowie am Donnerstag, dem 3. Oktober 2019 von 10 bis 15.30 Uhr in Lausanne getagt. Die Sitzungen wurden von Raymond Wicky (GE) präsidiert, das Vizepräsidium übernahm Julien Spacio (NE). Unterstützt wurde die IPK vor allem von Jean-Luc Moner-Banet, Generaldirektor der Loterie Romande, von Bernard Favre, ehemaliger Präsident der Präsidenten-Konferenz der Verteilorgane (CPOR) und von Georges Godel, der an beiden Sitzungen teilweise teilnahm.

Nachdem die IPK ihre Arbeit an den beiden Konkordaten beendet hat, überweist sie diesen Schlussbericht an die CRLJ und die FDKL. Sie finden darin die verschiedenen Bemerkungen, die die Westschweizer Parlamente an die Konferenzen für allfällige Änderungen an der Schlussfassung der betreffenden interkantonalen Texte weitergeben möchten.

Eintreten auf das GSK

Jean-Luc Moner-Banet stellt das Konkordat vor und erklärt kurz, was es damit auf sich hat. Die Mitglieder der IPK äussern sich anschliessend zum interparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren in der Westschweiz, das sie für problematisch halten, weil es parallel zum Ratifizierungsverfahren läuft, was bedeutet, dass der Konkordatstext a priori nicht mehr geändert werden kann.

Die Westschweizer Kantone sind sich einig, dass der Vernehmlassungsprozess in Zusammenhang mit dem GSK problematisch ist, da der ParlVer nicht eingehalten werden kann, insbesondere Artikel 14, wonach das Verfahren nach Kapitel 2 dieses Vertrags sinngemäss gilt, wenn ein interkantonaler Vertrag von landesweiter Geltung in die Vernehmlassung geschickt wird.

Die Mitglieder der IPK hoffen auf eine in Zukunft bessere Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten und Regierungen in Bezug auf solche Konkordate. Sie sind jedoch bereit, Eintreten zu beschliessen, um über den Konkordatstext zu beraten und die Bemerkungen der parlamentarischen Delegationen der Westschweiz weiterzugeben. Das Eintreten wird einstimmig mit 34 Stimmen beschlossen.

Thematische Prüfung der Kommentare zum GSK

- Fehlen einer interparlamentarischen Geschäftsprüfung (Art. 5 GSK)

Bemerkungen 5-8: angenommen mit 33 Stimmen dafür, 0 dagegen und 1 Enthaltung.

Der Entwurf delegiert weitreichende Befugnisse an die verschiedenen Konkordatsorgane und -stellen, sieht aber keine parlamentarische Kontrolle für die mit dem Konkordat eingesetzten Strukturen vor. Die Regierungsvertreter, die in ihrer Zusammensetzung nicht unbedingt repräsentativ für die verschiedenen politischen Sensibilitäten sind, behalten damit sehr viel Handlungsfreiheit. Die Rechtsstellung der Mitglieder der GESPA (die den Aufsichtsrat bilden) ist nicht definiert, und eine Disziplinaraufsichtsregelung fehlt. Die Mitglieder des Geldspielgerichts werden von den in der CSJA zusammengeschlossenen Staatsräten gewählt, während eigentlich vorgesehen ist, dass Richter grundsätzlich vom Parlament oder vom Volk gewählt werden. Mit einer parlamentarischen Geschäftsprüfung liesse sich eine unabhängige und rechtmässige Kontrolle besser gewährleisten.

Dies ist eine wichtige Frage für die Westschweizer Parlamentarier. So stellen die Mitglieder der IPK das Fehlen einer parlamentarischen Oberaufsicht fest. Dies ist eine kantonale Befugnis, und auch wenn die Rechtsgutachten zum Schluss kommen, dass eine interparlamentarische Geschäftsprüfung nicht unbedingt zwingend ist, so besteht doch die Möglichkeit einer solchen Kontrolle, ungeachtet der Tatsache, dass die GESPA eine Aufsichtsfunktion innehat. Einen solchen Kontrollmechanismus vorzusehen, ist auch eine Frage der Vernunft, weil sich damit auch die Leistungen verbessern lassen.

Die IPK spricht sich für die Einführung einer interparlamentarischen Geschäftsprüfung aus.

- Möglichkeit, vom Bundesrecht abzuweichen (Art. 10 Abs. 2 und 14 Abs. 2 GSK)

Bemerkungen 4 und 9: mit 34 Stimmen einstimmig angenommen.

Für das Gerichtspersonal gilt sinngemäss das Bundespersonalrecht, von dem auf dem Reglementsweg abgewichen werden kann. Die IPK will, dass im Konkordatstext von dieser Möglichkeit abgesehen wird oder zumindest klar bestimmt wird, inwiefern davon abgewichen werden kann, beispielsweise indem angegeben wird, dass dies nur zum Vorteil des betroffenen Personals geschehen darf.

Im Übrigen ist ungewiss, an welche Instanz im Fall eines Arbeitsstreits beim Gericht eine Beschwerde gerichtet werden kann. Ein Vorbehalt wird ebenfalls hinsichtlich der Möglichkeit formuliert, per Reglement vom Gesetz abzuweichen.

Die IPK will keine oder nur eine genau geregelte Abweichung vom Bundesrecht.

- Ernennung der Richterinnen und Richter (Art. 11 GSK)

Bemerkungen 10-12: mit 33 Stimmen der Anwesenden einstimmig angenommen.

Die Regelung der Arbeitsweise dieses Gerichts ist mangelhaft. Das Gericht müsste wie die anderen Konkordatsorgane unter die Oberaufsicht einer interparlamentarischen Kommission gestellt werden, die auch mit der Ernennung der Richterinnen und Richter betraut werden könnte. Die Unabhängigkeit des Geldspielgerichts muss gewährleistet werden, während aber die Richterinnen und Richter dieses Gerichts von der CSJA gewählt werden sollen, die eben gerade dem Gericht unterstellt ist. Die Mitglieder der IPK schlagen vor, dass die zu ernennenden Richterinnen und Richter letztinstanzliche Richterinnen und Richter sein sollen (zumindest die Westschweizer Richterinnen und Richter), um die parlamentarische Oberaufsicht zu stärken//um der parlamentarischen Oberaufsicht Vorschub zu leisten.

Die IPK will nur letztinstanzliche Richterinnen und Richter am Geldspielgericht.

- Veröffentlichung der Entgelte für die Mitglieder der Führungsorgane (Art. 18 GSK)

Bemerkung 15: angenommen mit 32 Stimmen, bei 1 Gegenstimme und 0 Enthaltungen.

Für börsenkotierte Gesellschaften gilt eine gesetzliche Transparenzpflicht für die Entgelte der Verwaltungsrats- und Führungsmitglieder, was auch bei öffentlichen Institutionen der Fall sein sollte.

Fast alle Mitglieder der IPK sind für die Veröffentlichung der Entgelte.

- Abkürzung GESPA (Art. 1 GSK)

Bemerkung 16: angenommen mit 7 Stimmen bei 3 Gegenstimmen und 23 Enthaltungen.

Obwohl einige Mitglieder der IPK zu bedenken geben, dass es dabei um nichts Wesentliches geht, scheint die deutsche Abkürzung etwas fehl am Platz und sollte den Westschweizer Kantonen nicht von den Deutschschweizer Kantonen aufgezwungen werden. So wäre eine entsprechende Bezeichnung auf Französisch sinnvoll (zum Beispiel AISJI für 'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent).

Eine Mehrheit der Mitglieder der IPK ist für eine französische Abkürzung für die GESPA.

- Verteilung bei Auflösung (Art. 30 GSK)

Frage 19: Zustimmung mit 18 Stimmen bei 10 Gegenstimmen und 5 Enthaltungen.

Die IPK begrüsst es, dass die Verteilung im Verhältnis der Wohnbevölkerung der Kantone erfolgt. Einige Mitglieder der IPK fragen sich jedoch, weshalb sich die Verteilung nicht auch danach richten sollte, wie viel in den einzelnen Kantonen gespielt wird.

Eine Mehrheit der IPK will diesen Punkt klären.

- Dotierung der SFS (Art .3 GSK)

Bemerkungen 21 und 22: von den Anwesenden einstimmig angenommen mit 32 Stimmen.

Die Übergangsbestimmungen, mit denen der Wechsel vom bisherigen System zum neuen System geregelt werden soll, sind nicht klar genug. Offenbar ist die Überführung des Vermögens der Sport-Toto-Gesellschaft (STG) in die neue SFS nicht geregelt. Das Konkordat sagt nichts zur ursprünglichen Dotierung der SFS. Die Frage der Auflösung der STG wird geklärt werden müssen, insbesondere in Bezug auf die entsprechende Zuwendung an die einzelnen

Kantone.

Für die IPK ist diese Frage wichtig, und ihr zufolge müsste das gegenwärtige Vermögen der STG vollumfänglich auf die SFS übertragen werden.

- Finanzierung der Präventionsmassnahmen (Art. 66 GSK)

Bemerkung 25: geändert und angenommen mit 26 Stimmen bei 6 Gegenstimmen und 1 Enthaltung.

Der Berechnungsmodus und die Höhe des Abgabeanteils bleiben unverändert, das heisst bei 0,5 % des jährlichen Bruttospielertrags, was rund 2 Millionen Franken jährlich entspricht, verteilt auf die 6 Westschweizer Kantone. Dieser Anteil könnte höher sein, umso mehr als die Abgabe nur 1/200 der Spieleinsätze entspricht. Eine Mehrheit der Mitglieder der IPK wäre für eine Erhöhung des Abgabesatzes auf 0,75%.

Änderungsantrag des Kantons Jura angenommen: Der Anteil «Prävention» beträgt 0,75% des mit den Lotterien und Sportwetten erzielten Bruttospielertrags.

Änderungsantrag des Kantons Genf angenommen: Mehr Information über die bestehenden Fonds und ihre Verwendung; Mindestabgabesatz vorsehen, der sich erhöhen kann; dafür sorgen, dass der Abgabesatz für alle Partner gilt.

Die Mehrheit der IPK steht der Präventionsproblematik sehr offen gegenüber. Sie ist für eine bessere Information über die Fonds und ihre Verwendung, einen veränderlichen Abgabesatz (der von 0,5% auf 0,75% steigen könnte) und dafür, dass er für alle Partner gilt.

- Anzahl der für das Inkrafttreten erforderlichen Beitritte (Art. 69 GSK)

Bemerkungen 27, 28, 29: einstimmig mit 32 Stimmen der Anwesenden angenommen.

Anders als nach dem ersten in die Vernehmlassung geschickten Entwurf ist ein Inkrafttreten gegen den Willen einer grossen Minderheit der Kantone möglich. Sollten nur die Westschweizer Kantone dem Konkordat nicht beitreten, so könnte es dazu kommen, dass die Loterie Romande unter der Oberaufsicht der Konkordatsbehörden wäre, die Kantone, die sie bilden, aber davon ausgeschlossen wären. Dies wäre ein schwerer Eingriff in ihre Souveränität. Zumindest scheint uns die Rechtslage in diesem Fall für die nicht beitretenden Kantone unklar. Die IPK will, dass alle von den Entscheidungen der GSK-Behörden betroffenen Kantone ein Mitspracherecht haben.

Die IPK bedauert diese Reduktion der für das Inkrafttreten erforderlichen Anzahl Beitrittserklärungen.

Abschliessende Stellungnahmen zum GSK

Alle von der IPK validierten Bemerkungen werden einstimmig mit 33 Stimmen angenommen.

Diese abschliessende Stellungnahme ist nicht als Genehmigung des GSK durch die IPK zu sehen, sondern als Zustimmung zu den Bemerkungen, die das Ergebnis der Diskussionen und Konsolidierungsarbeit der Westschweizer Parlamente in Bezug auf das GSK sind.

Eintreten auf die Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele (CORJA)

Wie für das GSK stellt Jean-Luc Moner-Banet den Entwurf der Westschweizer Vereinbarung vor und erklärt kurz, was es damit auf sich hat. Vor der Eintretensabstimmung weist ein Mitglied der IPK darauf hin, wie wichtig eine interparlamentarische Aufsicht ist, die gegenwärtig in der CORJA fehlt.

Das Eintreten wird einstimmig mit 33 Stimmen beschlossen.

Prüfung der einzelnen Artikel der CORJA

- Erwähnung des ParlVer in der Präambel

Bemerkung 1: von den Anwesenden einstimmig angenommen mit 31 Stimmen.

Dieser Antrag basiert darauf, dass die bisherige Vereinbarung über die Loterie Romande (C-LoRo) aus dem Jahr 2005 stammt, der ParlVer jedoch aus dem Jahr 2010 und somit nicht erwähnt war. Deshalb sollte in dieser neuen Vereinbarung auf den ParlVer Bezug genommen werden.

Nach Ansicht der IPK muss der ParlVer in der CORJA erwähnt werden, insbesondere hinsichtlich der Einsetzung einer interparlamentarischen Aufsichtskommission.

- Einsetzung einer interparlamentarischen Aufsichtskommission (Art. 1, Bst. f CORJA)

Bemerkung 2: angenommen mit 24 Stimmen bei 6 Gegenstimmen und 1 Enthaltung.

Diese interparlamentarische Aufsichtskommission hätte die Aufgabe, die Oberaufsicht im Sinne von Art. 15 ParlVer auszuüben. Einige Mitglieder der IPK fragen sich, ob eine Oberaufsicht in Form einer interparlamentarischen Aufsichtskommission sinnvoll ist, und geben zu bedenken, dass die Funktionsweise solcher Aufsichts- oder Geschäftsprüfungskommissionen mit Milizabgeordneten begrenzt ist. Ein Mitglied der IPK meint, dass auch die Aufsicht, die ein Parlament über die Mitglieder einer Exekutiven ausüben kann, begrenzt ist.

Mit dem ParlVer kann ein Mechanismus für eine parlamentarische Geschäftsprüfung eingesetzt werden. Dass auf eine interparlamentarische Aufsichtskommission verzichtet wird, die nach Artikel 15 ParlVer bei der Schaffung einer interkantonalen Institution oder einer gemeinsamen Organisation eigentlich von Amtes wegen eingesetzt werden müsste, würde bedeuten, dass die Parlamentarier manchmal auf diese interparlamentarische Geschäftsprüfung verzichten. Die geplante interparlamentarische Aufsichtskommission soll aus drei Mitgliedern pro Kanton bestehen, also viel weniger als normalerweise bei Geschäftsprüfungskommissionen.

Von der ursprünglich vorgeschlagenen Erwähnung der Loterie Romande in Art. 1 Bst. f wird abgesehen. Die Geschäftsprüfung der Gesellschaft der Loterie Romande kann nämlich nicht unter die Befugnisse der allfälligen interparlamentarischen Aufsichtskommission fallen, da diese Kompetenz auf Ebene des Bundesrechts und der GSK ausgeschöpft ist. Die Kontrolle darüber, wie die CRLJ ihre Statuten ändern könnte, mit Folgen für die Gewinnverteilung, wäre hingegen nicht bundesrechtswidrig.

Die Mehrheit der IPK ist für die Einsetzung einer interparlamentarischen Aufsichtskommission für die interparlamentarische Geschäftsprüfung.

- Massnahmen gegen exzessives Geldspiel bei Kleinspielen (Art. 3 Abs. 1 Bst. c CORJA)

Bemerkungen 3 und 4: von den Anwesenden einstimmig angenommen mit 30 Stimmen.

Mit diesem Zusatz soll der gleichen Logik gefolgt werden wie in Art. 2 Abs. 1 Bst. b bezüglich Grossspiele, weshalb der Begriff der Massnahmen gegen exzessives Geldspiel bei Kleinspielen eingefügt wird. Es werden auch die Risiken der Spielsucht zur Sprache gebracht, namentlich in Zusammenhang mit Poker. Die IPK wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Einsetzung einer interkantonalen beratenden Kommission in Betracht gezogen wird.

Die Prävention vor exzessivem Geldspiel bei Klein- und Grossspielen ist für die IPK sehr wichtig.

- Formulierung "soweit möglich" (Art. 3 Abs. 1 und 3 CORJA)

Bemerkung 5: angenommen mit 20 Stimmen bei 8 Gegenstimmen und 2 Enthaltungen.

Die IPK ist sich bewusst, dass dieser Aspekt in den Gesetzgebungsbereich der einzelnen Kantone fällt. Sie will natürlich, dass die Kantone ihren Handlungsspielraum und ihre kantonalen Besonderheiten behalten können, aber doch versuchen, sich zu koordinieren.

Die Mehrheit der IPK ist für die Streichung des Ausdrucks "soweit möglich", da diese Formulierung für sie zu vage ist und besser weggelassen werden sollte.

- Stellungnahme der interparlamentarischen Aufsichtskommission zu den Statuten der LoRo (Art. 5 Abs. 1 CORJA)

Bemerkung 6: angenommen mit 26 Stimmen bei 0 Gegenstimmen und 4 Enthaltungen.

Zur Information: Dieses Anliegen wurde bei der ersten Beratung am Montag, 2. September, gutgeheissen, aber die IPK hat an der Sitzung vom 3. Oktober letztendlich beschlossen, ihre Bemerkungen zu einer Aufsicht über die LoRo zurückzuziehen.

- Veröffentlichung der Entgelte für die Mitglieder der Führungsorgane der LoRo (Art. 5 CORJA)

Bemerkung 7: angenommen mit 26 Stimmen bei 3 Gegenstimmen und 1 Enthaltung.

Die IPK will, dass die Entgelte aus Gründen der Transparenz und der Kontrolle veröffentlicht werden, im Bewusstsein darum, dass es sich um das in Geldspiele investierte Geld der Bevölkerung handelt.

- Rolle der für Gesundheitsfragen zuständigen Fachkonferenz (Art. 6 Abs.1 Bst. e CORJA)

Bemerkung 8: zurückgezogen, aber Wunsch nach Aufnahme der Erläuterungen in den Bericht. Die Waadtländer Delegation möchte eine andere Formulierung, weil ihr diese unklar scheint.

Es gibt mehrere Präventionsebenen, und die Prävention vor exzessivem Geldspiel setzt mehrere Akteure voraus, namentlich die CRJA in ihrer Koordinationsrolle. Die Befugnisse zur Prävention vor exzessivem Geldspiel bestehen

nicht nur in der Verwendung der Abgabe von 0,5%. Es muss auch bei den Anbietern angesetzt werden sowie logistisch bei den Kleinspielen. Dabei ist eine gute Koordination zwischen den Präventionsaufgaben in der Zuständigkeit der CRJA und den Präventionsaufgaben der GLASS wichtig.

In Kapitel 6 des Geldspielgesetzes geht es im 1. Abschnitt um die Massnahmen aller Veranstalterinnen von Geldspielen, im 2. Abschnitt um die zusätzlichen Massnahmen der Spielbanken und der Veranstalterinnen von Grossspielen und im 3. Abschnitt um die Massnahmen der Kantone. Hier ist ganz klar nur die Rede von letzteren, und nicht von den Massnahmen der Anbieter, die unter der Aufsicht der GESPA sind.

- Letztinstanzliche Richter/innen am Geldspielgericht (Art. 6 Abs. 2 Bst. f CORJA)

Bemerkungen 9 und 10: angenommen mit 23 Stimmen bei 5 Gegenstimmen und 2 Enthaltungen.

Zweck dieses Vorschlags ist die Gewährleistung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Arbeit der Richter/innen. Wenn die anderen Kantone dies anders handhaben wollen, so haben die Westschweizer Kantone hier zumindest diese Möglichkeit. Einige Mitglieder der IPK äussern Zweifel an diesem Antrag, weil es schwierig sein wird, verfügbare Personen zu finden. Tatsächlich muss wohl das Arbeitspensum der betreffenden Richter/innen angepasst werden.

Die Mehrheit der IPK will, dass die Westschweizer Richter/innen aus den Reihen der letztinstanzlichen kantonalen Gerichte

rekrutiert werden.

- Verteilung des Anteils am Jahresgewinn der LoRo (Art. 6 Abs. 2 Bst. h CORJA)

Bemerkung 12: von den Anwesenden einstimmig angenommen mit 33 Stimmen.

Der IPK ist es wichtig, die Debatte politisch zu führen, sei es auf Ebene der Parlamente oder der Exekutiven. Wichtig ist ihr auch die Solidarität zwischen den Kantonen, ebenso wie die Stabilität.

Die IPK möchte den aktuellen Verteilschlüssel beibehalten und Buchstabe h weglassen, der eine Revision alle vier Jahre vorsieht.

- Veröffentlichung eines jährlichen Tätigkeitsberichts durch die CRJA (Art. 7 CORJA)

Geänderte Bemerkung 14: von den Anwesenden einstimmig angenommen mit 33 Stimmen.

Die IPK will, dass die CRJA aus Gründen der Transparenz und der Kontrolle einen jährlichen Tätigkeitsbericht veröffentlicht.

- Klarstellung in den Erläuterungen zur CORJA-(exposé des motifs) in Bezug auf die Unterscheidung von Sport und Behindertensport (Art. 8 CORJA)

Bemerkung 16: keine Abstimmung, aber Vorschlag, dass die Frage in diesen Bericht aufgenommen wird.

Die IPK begrüsst es, dass diese Unterscheidung gemacht wurde, da dadurch auf beide Fonds zurückgegriffen werden kann. Sie möchte, dass die Gründe für die Unterscheidung in den Begleitdokumenten zur Geldspielvereinbarung angeführt werden (in den Erläuterungen oder im erläuternden Bericht zur CORJA).

- Möglichkeit für den Staatsrat, 30% des zu verteilenden Gewinns zu gewähren (Art. 8 CORJA)

Bemerkung 17: angenommen mit 29 Stimmen bei 0 Gegenstimmen und 5 Enthaltungen.

Bemerkung 18: von den Anwesenden einstimmig angenommen mit 34 Stimmen.

Die Mehrheit der IPK stellt diese 30% des zu verteilenden Gewinns in Frage. Es ist zu befürchten, dass das Geld in eine staatliche Kasse fliesst und damit etwas finanziert wird, was nicht sein sollte. Der Verweis auf Artikel 17 ist eine politische Botschaft mit dem Hinweis darauf, dass diese direkt vom Staatsrat gewährten 30% im festgelegten Rahmen bleiben müssen und nicht an die Stelle eines staatlichen Budgets treten dürfen. Es braucht Sicherheitsvorkehrungen im Bewusstsein darum, dass es sich um eine kantonale Besonderheit handelt, die in diese Vereinbarung Eingang gefunden hat. Dieser Artikel darf den Kantonen keine Rechtsgrundlage für die Verwendung dieser 30% ohne Beratung in den Kantonsparlamenten geben.

Die Mehrheit der IPK ist für die Erwähnung von Artikel 17. Die IPK will auch, dass die Einhaltung der kantonalen Gesetzgebung erwähnt wird.

- Auf den Sport und die anderen Bereiche entfallender Gewinnanteil in den Statuten der LoRo (Art. 8

CORJA)

Bemerkung 20: von den Anwesenden einstimmig angenommen mit 33 Stimmen. Das Interesse dieses Antrags liegt im Fortbestand der bisherigen Situation.

Die IPK will, dass der auf den Sport bzw. auf die anderen Bereiche entfallende Gewinnanteil in den Statuten der LoRo verankert wird.

- Aufsicht in Einhaltung von Bundes- und Kantonsrecht (Art. 8 Abs. 2 CORJA)

Bemerkung 21: von den Anwesenden einstimmig angenommen mit 34 Stimmen.

Die IPK schlägt folgende Formulierung für Art. 8 Abs. 2 vor: "Die einzelnen Kantone legen die Form fest, die sie ihren Verteilorganen geben wollen, und üben die Aufsicht nach Bundes- und Kantonsrecht aus."

- Verankerung des auf die einzelnen Kantone entfallenden Gewinnanteils in der CORJA (Art. 16 CORJA)

Geänderte Bemerkung 23: von den Anwesenden einstimmig angenommen mit 33 Stimmen.

Die IPK schlägt folgende Formulierung anstelle der beiden gegenwärtigen Absätze von Art. 16 CORJA vor, nach dem aktuellen Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 der C-LoRo:

Der jährlich auf die einzelnen Unterzeichnerkantone entfallende Gewinnanteil der Loterie Romande wird nach folgendem Schlüssel bestimmt:
- 50% im Verhältnis zur Bevölkerung gemäss geltender eidgenössischer Volkszählung,
- 50% im Verhältnis zu den Bruttospielerträgen (BSE).

Die IPK will den Verteilschlüssel in der Vereinbarung auf 50/50 festlegen.

- Interparlamentarische Geschäftsprüfung (Einfügen eines Kapitels in der CORJA)

Bemerkung 24: Nach dem von der IPK gutgeheissenen Grundsatzentscheid über die Einsetzung einer interparlamentarischen Aufsichtskommission wird jeder Artikel dieses Kapitels geprüft und zur Abstimmung gebracht.

Geänderter Art. 22bis Abs. 1: die Mehrheit der IPK entscheidet sich für folgenden Vorschlag: "Die Unterzeichnerkantone setzen eine interparlamentarische Kommission im Sinne des 4. Kapitels des Vertrags vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (ParlVer) für eine interparlamentarische Kontrolle des Vollzugs dieser Vereinbarung ein."

Dieser Vorschlag, ohne Erwähnung der Loterie Romande, wird mit 26 Stimmen angenommen, bei 6 Gegenstimmen und 0 Enthaltungen.

Art. 22bis Abs. 2: Die Mehrheit der IPK will eine interparlamentarische Aufsichtskommission mit drei Mitgliedern pro Kanton. Dieser Vorschlag wird mit 21 Stimmen angenommen, bei 11 Gegenstimmen und 0 Enthaltungen.

Geänderter Art. 22bis Abs. 3: Die Mehrheit der IPK will ein zweijähriges Präsidium der interparlamentarischen Aufsichtskommission. Folgende Formulierung wird gewählt: "Sie wählt aus ihrer Mitte für zwei Jahre eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten. Die Wahl erfolgt im ersten Wahlgang mit der absoluten Mehrheit, im zweiten Wahlgang mit der relativen Mehrheit der Stimmen. Die beiden gewählten Mitglieder müssen Delegationen verschiedener Kantone angehören."

Dieser Vorschlag wird mit 31 Stimmen angenommen, bei 1 Gegenstimmen und 0 Enthaltungen.

Art. 22ter Abs. 1: keine Änderung.

Art. 22ter Abs. 2: keine Änderung.

Geänderter Art. 22ter Abs. 3: Die IPK will, dass die Präsidentin oder der Präsident bei Stimmengleichheit entscheiden kann. Es wird folgende Formulierung gewählt: "Sie wird von der Präsidentin oder vom Präsidenten oder in deren oder dessen Abwesenheit von der Vizepräsidentin oder vom Vizepräsidenten geleitet. Bei Stimmengleichheit ist die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten ausschlaggebend."

Dieser Vorschlag wird einstimmig mit 32 Stimmen angenommen.

Geänderter Art. 22quater Abs. 1: Nichterwähnung der Loterie Romande. Es wird folgende Formulierung gewählt: "Der interparlamentarischen Kommission obliegt die koordinierte interparlamentarische Aufsicht über den Vollzug dieser Vereinbarung."

Geänderter Art. 22quater Abs. 2: Die Mehrheit der IPK will, dass die interparlamentarische Aufsichtskommission in

die Wahl der Richterinnen und Richter einbezogen wird, und wählt folgende Formulierung: "Sie übt die Oberaufsicht über die Westschweizer Mitglieder der interkantonalen Gerichtsbehörde aus. Sie nimmt Stellung zu den von der CRJA vorgeschlagenen Bewerbungen für die Wahl der Westschweizer Mitglieder dieser Behörde.

Dieser Vorschlag wird mit 28 Stimmen angenommen, bei 4 Gegenstimmen und 0 Enthaltungen.

Art. 22 quater, Abs. 3: aufgehoben (Abs. 3 wird mit 18 Stimmen abgelehnt, bei 2 Stimmen dafür und 10 Enthaltung).

Geänderter Art. 22quater Abs. 4: Nichterwähnung der Arbeitsweise der Loterie Romande. Es wird folgende Formulierung gewählt: "Die Aufgaben der interparlamentarischen Kommission beinhalten die Beratung, die Beurteilung und die strategische und die allgemeine Aufsicht. Den folgenden Herausforderungen ist besondere Beachtung zur schenken:
a) Gewinnaufteilung unter den verschiedenen kantonalen und nationalen Gremien;
b) Präventionspolitik."

Dieser Vorschlag wird mit 29 Stimmen angenommen, bei 0 Gegenstimmen und 1 Enthaltung.

Geänderter Art. 22quater Abs. 5: Folgender Vorschlag wird angenommen "Die CRJA und die interkantonalen Verteilorgane sind verpflichtet, der interparlamentarischen Kommission auf schriftliche Aufforderung hin alle sachdienlichen Unterlagen zu übermitteln und ihr alle erforderlichen Auskünfte in Zusammenhang mit dieser Vereinbarung oder in Bezug auf die Aufgaben der interparlamentarischen Kommission zu erteilen. Die Anwendung von Bundesrecht bleibt vorbehalten."

Dieser Vorschlag wird von den Anwesenden einstimmig mit 31 Stimmen angenommen.

Art. 22quater Abs. 6: keine Änderung. es handelt sich um eine Plicht nach ParlVer.

- Übermittlung der Beurteilung und Verfahren bei Änderung (Art. 25 Abs. 2 CORJA)

Bemerkung 25: von der IPK ohne Gegenstimme angenommen.

Nach diesem Vorschlag kann darauf hingewiesen werden, dass die CORJA falls nötig nach den Bestimmungen des ParlVer geändert werden müsste. Ausserdem müssten die Beurteilung der CRJA und ihre Schlussfolgerungen an die Parlamente oder an die interparlamentarische Aufsichtskommission übermittelt werden.

- Klarere Formulierung von Art. 25 Abs. 3 CORJA

Bemerkung 26: von der IPK ohne Gegenstimme angenommen. Eine diesbezügliche Bemerkung der CRLJ könnte sinnvoll sein.

Abschliessende Stellungnahmen zur CORJA

Die Arbeit der IPK wird in ihrer Gesamtheit von den Anwesenden einstimmig mit 31 Stimmen validiert.

Der Präsident dankt den externen Teilnehmenden für ihre Anwesenheit. Er bedankt sich auch beim Sekretariat und beim Sitzungsleiter und schliesslich auch bei den Ratsmitgliedern für die angenehme Zusammenarbeit. Die Präsidentin der BIC dankt dem Präsidenten der IPK für seine ausgezeichnete Arbeit. Sie bedankt sich auch bei den Herren Moner-Banet, Favre und Godet sowie bei allen Ratsmitgliedern und Mitarbeitenden für ihre Zeit und ihre Anwesenheit.

Die IPK dankt den Konferenzen, die sich mit der Prüfung dieser verschiedenen Bemerkungen und Vorschlägen befasst haben.

Anhänge:

- Protokolle der Sitzungen von Montag, 2. September 2019, und Donnerstag, 3. Oktober 2019.
- Übersichtstabellen in Zusammenhang mit der CJA und der CORJA mit allen Bemerkungen.
- Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer).

Annexe

GRAND CONSEIL **2020-DFIN-20**

Projet de loi : Adhésion au concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse et à la convention romande sur les jeux d'argent

Propositions de la Commission des affaires extérieures CAE

Présidence : Gabrielle Bourguet

Vice-présidence : Nicolas Pasquier

Membres : Muriel Besson Gumy, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Violaine Cotting-Chardonnens, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Madeleine Hayoz, Pascal Lauber, Savio Michellod, Christa Mutter, Roger Schuwey, Susanne Schwander

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention (4 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 19 août 2020

Anhang

GROSSER RAT **2020-DFIN-20**

Gesetzesentwurf: Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat und zur Westschweizer Vereinbarung über Geldspiele

Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Präsidium : Gabrielle Bourguet

Vize-Präsidium : Nicolas Pasquier

Mitglieder : Muriel Besson Gumy, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Violaine Cotting-Chardonnens, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Madeleine Hayoz, Pascal Lauber, Savio Michellod, Christa Mutter, Roger Schuwey, Susanne Schwander

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (4 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 19. August 2020

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Message 2020-DSJ-21 9 juin 2020

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les jeux d'argent (LAJAr)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à garantir l'application de la nouvelle législation fédérale et du droit intercantonal sur les jeux d'argent.

Le présent message est structuré de la manière suivante:

1. Contexte législatif **2**

2. Glossaire **2**

3. Nouvelle législation fédérale sur les jeux d'argent **3**

4. Etat actuel du droit cantonal **3**

5. Thèmes essentiels à traiter dans la nouvelle loi d'application **4**

6. Procédure de consultation **4**

7. Commentaire des dispositions **5**
7.1. Dispositions générales 5
7.2. Organes d'application 5
7.3. Maisons de jeu 6
7.4. Jeux de grande envergure 7
7.4.1. Jeux d'adresse de grande envergure 7
7.4.2. Salles de jeu 7
7.4.3. Disposition commune 8
7.5. Jeux de petite envergure 9
7.5.1. Petits tournois de poker 9
7.5.2. Autres jeux de petite envergure 10
7.6. Voies de droit et dispositions pénales 11

8. Modification de la loi sur les impôts communaux **11**

9. Modification de la loi sur l'exercice du commerce **12**

10. Conséquences financières et en personnel **12**

11. Répartition des tâches, développement durable, conformité au droit supérieur et referendum **13**
11.1. Influence sur la répartition des tâches Etat–communes et sur le développement durable 13
11.2. Conformité au droit supérieur 13
11.3. Soumission au référendum 13

1. Contexte législatif

Le 11 mars 2012, le peuple suisse et les cantons ont accepté le contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour des jeux d'argent au service du bien commun». La révision de l'article 106 de la Constitution fédérale qui en est résulté a attribué à la Confédération une compétence législative concurrente globale pour tout le domaine des jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons. Le 29 septembre 2017, les Chambres fédérales ont adopté la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr). Cette loi, complétée par une ordonnance (OJAr) adoptée par le Conseil fédéral le 7 novembre 2017, regroupe désormais en un seul acte les deux domaines de jeux d'argent que constituent les loteries et les maisons de jeu. Elle vise à protéger de manière appropriée la population contre les dangers inhérents aux jeux d'argent. S'agissant en particulier des maisons de jeu, son contenu correspond en grande partie aux règles et à la pratique antérieure. Pour le secteur des loteries et des paris sportifs, le principe de base consistant à garantir une affectation totale des bénéfices à des buts d'utilité publique est également maintenu. Reste que la LJAr crée de nouvelles catégories de jeux d'argent et répartit d'une façon différente les compétences attribuées jusqu'ici en cette matière à la Confédération et aux cantons.

Le nouveau droit fédéral est entré en vigueur le 1er janvier 2019. Conformément à l'article 144 LJAr, les cantons disposent d'un délai de deux ans à partir de cette entrée en vigueur pour adapter leur propre législation. Pour la mise en œuvre des obligations et des compétences que la législation fédérale lui attribue, le canton de Fribourg s'est impliqué dans plusieurs «chantiers législatifs», dont l'élaboration d'une loi cantonale ne constitue qu'un pan. Au niveau suisse, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM), dans laquelle notre canton est représenté par le Conseiller d'Etat en charge de la Direction des finances, a élaboré un nouveau concordat intercantonal sur les jeux d'argent (CJA) destiné à remplacer 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). Le texte de ce concordat, qui a fait l'objet de deux consultations, a été adopté le 20 mai 2019 par l'assemblée plénière de la CDCM. Sa ratification par le canton fait l'objet d'un acte législatif distinct.

Au niveau régional, la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ), présidée par le Conseiller d'Etat fribourgeois en charge de la Direction des finances, a élaboré une nouvelle convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) destinée à remplacer l'ancienne convention relative à la Loterie Romande. Les gouvernements des cantons romands entendent de la sorte non seulement régler la question de l'exploitation exclusive sur leurs territoires des jeux de loterie par la Loterie Romande mais également harmoniser la procédure et les critères relatifs à l'octroi des contributions aux bénéficiaires.

Le texte de cette convention, qui a fait l'objet d'une consultation interparlementaire, fait lui aussi l'objet d'une procédure d'adoption par le canton au travers d'un acte législatif distinct.

Toutes les compétences attribuées aux cantons par la LJAr ne sont pas épuisées par le CJA et par la CORJA. Même si elle est relativement faible, les cantons gardent une marge de manœuvre dans plusieurs domaines ainsi que la liberté de règlementer certains aspects de mise en œuvre et de procédure. Au début 2019, la CRLJ a désigné dans chaque canton des personnes appelées à siéger dans un groupe intercantonal chargé de la préparation des dispositions de rang cantonal nécessaires à compléter l'édifice en place. Ce groupe de travail, dans lequel le chef du Service de la police du commerce représentait le canton de Fribourg, a veillé à une approche cohérente des jeux sur le territoire romand afin d'assurer un fonctionnement équitable de ce secteur et de faciliter la tâche de surveillance des autorités cantonales. Il s'est conformé ainsi au souhait d'harmonisation exprimé par la CORJA. Le projet qui vous est soumis est la concrétisation de ce travail préparatoire. Dans la limite des compétences résiduelles accordées aux cantons, il veille à préserver quelques spécificités inhérentes au canton de Fribourg en matière de jeux d'argent.

2. Glossaire

Par souci de clarté et dès lors que la nouvelle législation sur les jeux d'argent introduit des notions jusqu'ici inconnues ou utilisées avec une intention différente, il est important de rappeler en préambule la définition de termes essentiels ressortant tant du message que du projet.

a) Jeux d'argent: les jeux qui, moyennant une mise d'argent ou la conclusion d'un acte juridique, laissent espérer un gain pécuniaire ou un autre avantage appréciable en argent (art. 3 let. a LJAr).
   Les jeux de distraction tels que les flippers ou les jeux de fléchettes n'entrent donc pas dans le champ d'application de cette législation, dans la mesure où l'espérance de gain en argent fait précisément défaut;
b) Loteries: les jeux d'argent auxquels peuvent participer un nombre illimité ou au moins un grand nombre de personnes et dont le résultat est déterminé par un tirage au sort commun ou par un procédé analogue (art. 3 let. b LJAr).
   La notion de loterie se réfère directement à l'article 106 al. 3 let. a de la Constitution fédérale;
c) Paris sportifs: les jeux d'argent dans lesquels le gain dépend de la justesse d'un pronostic concernant le déroulement ou l'issue d'un événement sportif (art. 3 let. c LJAr);
d) Jeux d'adresse: les jeux dans lesquels le gain dépend totalement ou principalement de l'adresse du joueur (art. 3 let. d LJAr);

e) Jeux de grande envergure: les loteries, paris sportifs et jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne (art. 3 let. e LJAr);
f) Jeux de petite envergure: 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) (art 3 let. f LJAr);
g) Jeux de casinos: les jeux d'argent auxquels peuvent participer un nombre restreint de personnes, à l'exception des paris sportifs, des jeux d'adresse et des jeux de petite envergure (art. 3 let. g LJAr).

3. Nouvelle législation fédérale sur les jeux d'argent

Sous maints aspects, la LJAr correspond aux règles antérieures et à la pratique en matière d'exécution. Comme par la passé, les maisons de jeu devront obtenir une concession de la Confédération et demeureront placées sous sa surveillance. Un impôt affecté à l'assurance-vieillesse-survivants et invalidité continuera d'être prélevé sur le produit brut des jeux réalisé. Un allégement fiscal excluant toutefois les jeux en ligne sera toujours accordé aux titulaires d'une concession B démontrant leur soutien à des activités culturelles ou leur implication dans des projets d'utilité publique. De même, une réduction de l'impôt fédéral sera-t-elle encore admise en cas de perception par le canton d'implantation d'un impôt de même nature. 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 affectés à des fin d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif.

La LJAr recèle cependant quelques nouveautés. Elle prévoit ainsi l'abrogation de l'interdiction d'exploiter des jeux de casino en ligne. Les exploitants intéressés devront demander une extension de leur concession. A ce jour, cinq casinos ont déjà fait concrètement usage de cette possibilité. La nouvelle loi autorise également les tournois de poker en dehors des casinos. Selon la LJAr, les jeux de petite envergure (petites loteries, paris sportifs locaux et petits tournois de poker) sont de la compétence de chacun des cantons.

Pour ce qui concerne les jeux de grande envergure (loteries, paris sportifs et jeux d'adresse de grande envergure), la compétence des cantons consiste principalement à admettre ou non leur pratique. S'ils entendent les autoriser, ils sont alors tenus d'adhérer à un concordat instituant une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution (art. 105 LJAr). Les pouvoirs de cette autorité indépendante sont également définis dans la loi fédérale (art. 108 ss LJAr). En adoptant le CJA, la CDCM a précisément pris l'option de permettre aux cantons de répondre à ces nouvelles exigences fédérales.

4. Etat actuel du droit cantonal

En référence à des dispositions légales de rang fédéral désormais abrogées, notre canton dispose actuellement d'une loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu datant du 19 février 1992 (RSF 946.1), d'une loi sur les loteries datant du 14 décembre 2000 (RSF 958.1) et d'une loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu datant du 19 juin 2001 (RSF 946.2). La loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu permet pour l'heure, sur la base d'une autorisation délivrée par le Service de la police du commerce, l'exploitation d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse dans la plupart des établissements publics et dans des salons de jeu. Ces appareils, déjà tolérés par le droit fédéral antérieur à l'extérieur des maisons de jeu, sont toutefois limités à deux dans les établissements publics et à cinq dans les salons de jeu. Il sied de préciser que de tout temps le canton de Fribourg est demeuré le seul canton romand à autoriser leur exploitation. Interdits aux personnes âgées de moins de 18 ans révolus, ils sont soumis au paiement d'une taxe fixée à 7 pour mille des mises enregistrées, le 2 pour mille de ce produit étant affecté à des projets sociaux dans le cadre de la prévention et de la lutte contre les dépendances.

En 2019, on comptait 317 appareils de ce type en exploitation, lesquels ont généré un produit global de taxes s'élevant à CHF 32 855.–. Il convient de relever encore que les salons de jeu sont soumis quant à eux à un régime de patente et à une clause du besoin. En 2019, six salons de jeu étaient encore en activité dans le canton.

La loi sur les loteries a constitué pour sa part et pour l'essentiel le socle permettant au Conseil d'Etat de conclure avec les gouvernements des cantons romands la Convention relative à la Loterie Romande en accordant notamment à cette dernière une exclusivité en matière de grandes loteries (valeur des billets à émettre supérieure à CHF 100 000.–).

Dans le contexte exclusif de l'utilité publique ou de la bienfaisance, cette loi a mis en outre en place un régime d'autorisation pour les loteries et les lotos. Traditionnellement, les petites loteries (par opposition aux grandes loteries proposées par la Loterie Romande) consistent en des opérations offrant, en échange d'un versement ou lors de la conclusion d'un contrat, la chance de se voir attribuer un lot, l'acquisition, l'importance ou la valeur de ce lot étant subordonnés, d'après un plan, au hasard d'un tirage de lots ou de numéros ou de quelque procédé analogue.

Dans les faits, nombre de corporations, d'institutions, de groupements de personnes ou de fondations (40 en 2019) ont sollicité une autorisation auprès du Service de la police du commerce en s'engageant, conformément au droit fédéral antérieur, à restituer aux joueurs sous forme de lots en nature ou en espèces le 25% au moins du montant total des billets émis.

Les lotos (1445 autorisations en 2019) sont assimilés aux petites loteries, avec la particularité que la valeur des lots, en nature ou en espèces, ne peut être supérieure à CHF 50 000.– et que la délivrance des autorisations est placée dans la compétence des préfets, par ailleurs également compétents pour autoriser de multiples manifestations d'ampleur régionale.

Les lotos se distinguent néanmoins des petites loteries en raison du nombre de participants, certes non limité à l'avance, mais ordinairement plus faible, puisque tributaire de la capacité de la salle accueillant les joueurs. Le déroulement du jeu conduit en outre à la désignation immédiate des bénéficiaires de lots.

Selon une pratique établie en plusieurs endroits du canton, les bénéficiaires d'une autorisation de loto, parmi lesquels nombre de sociétés locales en quête de sources financières bienvenues, confient l'organisation du jeu à des personnes ou à des sociétés poursuivant elles-mêmes un but purement économique et garantissant en échange de leurs prestations une absence de risque financier et la garantie d'un bénéfice forfaitaire pour les bénéficiaires.

Conformément au régime légal en vigueur, les grandes et les petites loteries, de même que les lotos, sont soumis au paiement d'une taxe fixée à 2% du montant total des billets à émettre ou de la valeur du pavillon des lots. Le produit de ces taxes est intégralement affecté au subventionnement de projets culturels, sociaux ou sportifs. En 2019, ce produit a représenté un montant global de CHF 1 931 613.40.

La loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu enfin a été adoptée en son temps pour permettre le déroulement de la procédure d'octroi d'une concession de casino dans le canton. C'est ainsi que le Conseil d'Etat et le Conseil communal de Granges-Paccot ont été formellement en mesure de délivrer l'agrément relatif à l'implantation concrète du casino actuel. Le canton a disposé par ailleurs sur la base de cette loi des compétences formelles l'autorisant à prélever un impôt sur la maison de jeu, à désigner un organe chargé de redistribuer les bénéfices tirés de l'exploitation des jeux d'argent destinés à l'intérêt général ou à l'utilité publique et à régler avec l'autorité fédérale diverses questions touchant à la surveillance du casino.

5. Thèmes essentiels à traiter dans la nouvelle loi d'application

Comme relevé plus haut et en conformité avec l'article 3 de la nouvelle CORJA, le projet de loi qui est vous est proposé est le fruit d'une réflexion menée à l'échelle de la Suisse romande avec l'objectif de renforcer une politique commune en matière de jeux d'argent. La LJAr, ses ordonnances et les concordats suisse (CJA) et romand (CORJA) ne laissent qu'une petite marge de manœuvre aux cantons, lesquels sont tenus d'adapter leur propre législation dans un délai n'excédant pas le 31 décembre 2020. Dans l'intervalle et pour l'essentiel, le droit cantonal toujours en vigueur demeure applicable. La Direction de la sécurité et de la justice, en sa qualité de principal organe d'application de l'actuelle loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu et de l'actuelle loi sur les loteries et, pour une part moins prépondérante, les préfets doivent ainsi, au plus tard à l'échéance précitée, pouvoir disposer des nouvelles bases conformes au droit supérieur leur permettant en particulier d'autoriser l'exploitation des jeux de petite envergure et de taxer les jeux d'adresse de grande envergure à l'aune de l'exception fribourgeoise consistant à admettre leur exploitation.

6. Procédure de consultation

L'accueil réservé à l'avant-projet de loi mis en consultation le 19 février 2020 auprès des institutions et des organisations concernées s'est avéré globalement favorable.

Certains partis politiques ont néanmoins insisté pour que le régime le moins dommageable aux sociétés locales soit adopté dans le domaine des lotos. Un autre parti est revenu sur des dispositions contenues dans la CORJA et ayant trait plus spécifiquement à l'instauration de la commission de contrôle interparlementaire des organes institués par la convention ainsi qu'à la clause particulière donnant au Conseil d'Etat ou à l'un de ses services la compétence d'attribuer une partie (30% au plus) des bénéfices de la Loterie Romande revenant au canton. La Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport a proposé quant à elle le statu quo provisoire du mode de répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre le sport, la culture et le social. Rejoignant en cela un parti politique, elle a par ailleurs émis le vœu que la somme maximale des mises prévues dans une tombola organisée par une association à but non lucratif soit supérieure à CHF 10 000. Les milieux du jeu et de la restauration ont plaidé pour un abaissement de la taxe prélevée sur l'exploitation des jeux d'adresse à sous. Des organisations de poker se sont opposées pour des motifs financiers à l'exigence de croupiers dans les tournois de poker réguliers. Le Service des communes a rappelé l'importance d'analyser les incidences du nouveau droit sur les compétences actuelles octroyées aux communes de percevoir un impôt sur les divertissements (loteries, lotos) et sur les appareils de jeu (jeux d'adresse à sous, jeux de distraction). La Commission des loteries et paris enfin a plaidé pour une harmonisation des définitions introduites par le droit cantonal avec la terminologie du droit fédéral.

Ces diverses remarques ont fait l'objet d'une nouvelle réflexion. Elles ont été prises en compte dans le projet, pour autant qu'elles le concernent, ou donnent à tout le moins lieu à un commentaire sous le point suivant.

7. Commentaire des dispositions

7.1. Dispositions générales

Art. 1 Objet

Cette disposition circonscrit le champ d'application de la loi à trois domaines essentiels distincts: les maisons de jeux, les jeux d'adresse de grande envergure et les jeux de petite envergure. Pour le premier de ces domaines, le régime d'autorisation ou de concession est entièrement régi par le droit fédéral. Les autorités du canton d'implantation doivent néanmoins confirmer leur accord à cette dernière. Elles disposent en outre d'une possibilité de prélever un impôt sur le produit brut des jeux entraînant dans un tel cas une réduction de l'impôt fédéral. Le deuxième domaine concerne les jeux de grande envergure et, au sein de cette catégorie, plus spécifiquement les jeux d'adresse, dans la mesure où les loteries et les paris sportifs de grande envergure sont maintenus dans la compétence exclusive de la Société de la Loterie de la Suisse Romande par la CORJA qui confirme leur exploitation sur le territoire romand et qui habilite l'exploitante désignée à requérir une autorisation auprès de l'autorité intercantonale instituée par le CJA. Le troisième domaine touche à l'exploitation et à la surveillance des jeux de petite envergure. Il constitue la compétence la plus étendue accordée aux cantons, lesquels sont dans ce cas désignés comme autorités décisionnelles. Cette compétence demeure toutefois relative, dans la mesure où l'autorité intercantonale dispose d'un pouvoir de contrôle et où les conditions d'exploitation sont largement fixées par le droit fédéral.

Art. 2 Définitions

La teneur de cet article consiste à fournir, dans un sens didactique, la définition de quelques notions entrant clairement dans le champ d'application de la loi et largement usitées à l'échelon du canton parce que relevant, à des degrés divers, de sa sphère de compétences.

Les jeux d'adresse de grande envergure correspondent à une notion connue. Le droit fédéral et cantonal les dénommait jusqu'ici «appareils à sous servant aux jeux d'adresse». Cette génération de jeux a vu concrètement le jour le 1er avril 2000, date à laquelle les machines à sous de hasard ont dû être retirées des établissements publics et des salons de jeu pour être attribués exclusivement aux maisons de jeu.

Les salles de jeu correspondent aux actuels salons de jeu susceptibles d'abriter désormais un maximum de 20 automates de jeux d'adresse au lieu des deux appareils autorisés jusqu'ici.

Les petites loteries, paris sportifs locaux et petits tournois de poker correspondent à une catégorie de jeux d'argent qualifiés de jeux de petite envergure, pour autant qu'ils répondent à des conditions générales et à des exigences spécifiques à chacun d'eux. Ces jeux sont autorisés par le canton, qui garde la faculté d'être plus restrictif que le droit fédéral, voire d'interdire leur exploitation (art. 41 LJAr).

Les lotos entrent dans la catégorie des jeux de petite envergure et demeurent dans ce sens placés dans la compétence cantonale. Largement pratiqués en terre fribourgeoise dans des salles de cafés, sous cantine ou dans des grandes salles quasi exclusivement aménagées à cet effet, ils ne sont pas, sur le principe, remis en question. Conformément à l'article 129 al. 1 LJAr, leur exploitant, tout comme les exploitants d'autres formes de petite loterie, ne devront pas se soumettre à l'affectation intégrale de leurs bénéfices à des buts d'utilité publique. Pour autant qu'ils ne poursuivent pas de but économique (c'est le cas par exemple d'une association ou d'une fondation), ils pourront comme aujourd'hui utiliser les bénéfices réalisés pour leurs propres besoins. Reste que des conditions contraignantes imposées par le droit fédéral impliqueront une modification substantielle des pratiques actuelles.

Il est enfin important d'évoquer dans ce contexte la notion de tombola. Cette offre de jeu d'argent correspond elle aussi à une forme de petite loterie. Elle s'en distingue néanmoins et peut de ce fait échapper à un régime d'autorisation, à partir du moment où elle est proposée à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, une somme maximale de mises peu élevée et un déroulement des opérations constitué d'une vente de billets, d'un tirage et d'une distribution directe des lots dans le cadre de la réunion. On songe ici à une société qui, lors de son assemblée générale, mettrait sur pied une vente de billets auprès des personnes membres ou invitées avec l'objectif de couvrir les frais de la manifestation. Pourront également entrer dans cette catégorie des lotos traditionnels organisés dans une salle délimitant de fait les participants et ne proposant sur la base d'une somme de mises limitée à CHF 10 000 un pavillon de lots uniquement en nature («lotos jambons»).

7.2. Organes d'application

Art. 3 Conseil d'Etat

A l'instar du droit cantonal actuel en matière de maisons de jeu, et dès lors qu'en vertu de la nouvelle législation fédérale certaines compétences doivent être attribuées à une autorité cantonale, il revient au droit d'application de la désigner. Dans le cadre de sa compétence générale de Pouvoir exécutif, le Conseil d'Etat est en toute logique investi de cette charge s'agissant des maisons de jeu et reprend sur ce point les éléments ressortant de l'actuelle loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu, en vigueur depuis le 1er janvier 2002 (RSF 946.2, art. 1), dont la teneur garde sa pleine actualité (procédure d'implantation d'un casino, lutte contre le jeu illégal, investissement des bénéfices dans des projets d'intérêt général, etc.).

Art. 4 Directions – Compétences générales

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

Art. 5 Direction – Compétence particulière

Dans un contexte très ciblé ayant trait à la procédure de levée de l'exclusion des individus soumis à une exclusion des maisons de jeu et des jeux de grande envergure en ligne au sens de l'article 80 LJAr, le nouveau droit fédéral (art. 81 al. 3 LJAr) a souhaité qu'un spécialiste ou un service spécialisé reconnu par le canton soit impliqué. En date du 20 décembre 2019, la Direction de la santé et des affaires sociales, après avoir rencontré les responsables du casino fribourgeois, a d'ores et déjà désigné le Centre cantonal d'addictologie (CCA) rattaché au Réseau fribourgeois de santé mentale (RSFM) comme centre spécialisé compétent. Les modalités de la collaboration entre le CCA, les maisons de jeu et les exploitants de jeu de grande envergure en ligne seront encore fixées dans une convention soumise pour approbation à la Direction de la santé et des affaires sociales. La présente disposition sert à asseoir cette compétence.

Art. 6 Préfet

Comme relevé dans le commentaire relatif à l'article 4 et avec l'objectif de ne pas modifier une pratique ayant largement fait ses preuves, cet article confirme la compétence des préfets dans le domaine des lotos. Rappel est fait néanmoins que les préfets seront tenus de veiller à ce que leurs décisions soient prises dans le respect des conditions fédérales. Les changements les plus marquants peuvent être énoncés ainsi:

> Chaque demande est accompagnée d'un concept expliquant les aspects techniques, organisationnels et financiers du jeu (art. 37 al. 1 LJAr);
> Une personne morale désignée comme exploitante ne pourra confier l'organisation du loto à un tiers que, si ce dernier poursuit un but d'utilité publique (art. 33 al. 2 LJAr);
> Chaque autorisation est communiquée à l'autorité intercantonale (art. 32 al. 2 LJAr);
> Le préfet veille à ce que au plus tard 3 mois après le déroulement du jeu, un rapport d'activité lui soit fourni (art. 38 LJAr);
> La mise unitaire est limitée à CHF 10 (art. 37 al. 1 OJAr);
> La valeur minimale des gains est de 50% de la somme totale des mises. Au moins un billet sur dix est gagnant (art. 37 al. 3 OJAr). La démonstration du respect de cette double condition reposera sur une déclaration de départ. La proportion de gagnants sera tributaire de la capacité d'accueil de la salle et du nombre, respectivement de la valeur des lots annoncés;
> Un exploitant peut obtenir au plus deux autorisations par an (art. 37 al. 4 OJAr). Il ne sera cependant pas possible de cumuler deux autorisations de loto la même journée dans le but de détourner par ce biais les restrictions portant sur la mise (valeur unitaire des cartes vendues).

Le canton pourra par ailleurs, comme aujourd'hui, abriter des salles de jeu dans lesquelles l'autorité intercantonale pourra autoriser jusqu'à 20 automates de jeux d'adresse (art. 71 al. 6 OJAr). A l'instar de la pratique en place pour les salons de jeu actuels ou pour les établissements publics, il se justifie d'accorder au préfet, garant de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité publiques, la compétence de faire interrompre momentanément les activités de ces salles en cas de problème majeur.

Art. 7 Police cantonale

La Direction de la sécurité et de la justice et le Service de la police du commerce ne disposent pas d'inspecteurs appelés à effectuer des contrôles sur le terrain. A partir du moment où un régime d'autorisation et où des conditions d'exploitation sont fixés par la loi, il convient d'attribuer à la Police cantonale, dans le cadre de ses tâches générales, la charge de veiller au respect des prescriptions en vigueur. Précision est faite qu'il ne s'agit là encore pas de tâches nouvelles mais de tâches existantes simplement adaptées au nouveau droit.

7.3. Maisons de jeu

Art. 8 Accord préalable

En vertu de l'article 8 al. 1 let. e LJAr, une concession permettant l'exploitation des jeux de casino ne peut être accordée que si le canton et la commune d'implantation y sont favorables. L'article 11 al. 1 LJAr précise encore que la décision du Conseil fédéral n'est pas sujette à recours. Il n'existe a priori aucun motif valable d'introduire une voie de droit contre l'agrément cantonal. Cet agrément, tout comme l'agrément communal, est un préavis qui constitue un élément parmi d'autres du dossier transmis au Conseil fédéral. Dans le cadre de cette procédure, les autorités cantonale et communale jouissent d'une pleine liberté d'appréciation, dans la mesure

où le droit fédéral ne fixe pas de critères précis. Les intérêts de la région concernée et du canton sont dès lors les éléments essentiels à prendre en considération.

Art. 9 Impôt

Cette disposition constitue la base légale indispensable pour la perception de l'impôt cantonal au sens de l'article 122 LJAr.

Le droit fédéral offre aux cantons la possibilité de déléguer à la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) la taxation et la perception de l'impôt cantonal (art. 123 al. 2 LJAr). Pour des raisons de synergie et d'économie de moyen, il se justifie de continuer à accepter cette offre n'engendrant aucun frais supplémentaire.

7.4. Jeux de grande envergure

7.4.1. Jeux d'adresse de grande envergure

Art. 10 Principe d'autorisation

Les jeux d'adresse de grande envergure, dénommés appareils à sous servant aux jeux d'adresse par le précédent droit, échappent désormais pour l'essentiel à la compétence décisionnelle des cantons, lesquels, en vertu de l'article 28 LJAr, disposent de la seule faculté de les interdire sur leur territoire. Conforme à une pratique établie, le projet confirme la volonté du canton de continuer à admettre leur exploitation aux nouvelles conditions ressortant de la législation fédérale. Ces changements concernent en particulier les exigences d'honorabilité et de solvabilité fixées à l'article 22 LJAr, les mesures ressortant de l'article 26 LJAr destinées à garantir une sécurité du jeu et une protection des joueurs contre le jeu excessif ainsi qu'une possibilité étendue d'installer des automates dans des lieux publics proposant une offre de restauration ou de loisirs payante et dans des salles de jeu (art. 71 OJAr).

Il paraît probable que le canton de Fribourg se démarquera, comme il l'a toujours fait, du reste de la Suisse Romande au sujet de l'accord de principe au maintien de cette offre de jeu sur son territoire. Il est néanmoins intéressant de relever qu'en sa qualité de future autorité intercantonale, la Commission des loteries et paris (Comlot) s'est adressée à la CRLJ en novembre 2019 avec l'objectif d'inciter les cantons romands réfractaires à suivre la tendance alémanique et à inscrire la possibilité d'exploiter des automates de jeux d'adresse dans leur nouvelle législation d'application. La démarche ne revêt aucun caractère promotionnel mais part d'une conviction selon laquelle, du point de vue régulateur, la présence d'offres de jeux attractives et contrôlées constitue un élément central susceptible de faire reculer les offres illégales ou la présence d'appareils dont les gains ne consisteraient prétendument qu'en des parties gratuites leur permettant d'échapper à la loi avec un risque d'abus manifeste.

7.4.2. Salles de jeu

Art. 11 Régime de patente

Le régime de patente applicable aux salles de jeu s'inspire largement de celui qui était applicable jusqu'ici aux salons de jeu au sens des articles 24 ss de l'actuelle loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu (RSF 946.1; LASJ). Il s'en distingue sur un seul point relevant de l'article 33 LASJ, lequel soumettait la délivrance d'une autorisation à une clause du besoin. Le maintien d'une telle clause ne serait pas compatible avec le droit supérieur qui ne l'envisage pas. Il n'aurait au surplus guère d'effet face à une réalité qui a vu le nombre de salons de jeu diminuer au fil des ans (de 20 patentes au début des années 2000, on est passé à 6 en 2019). Cette diminution tient au fait que les jeux d'adresse n'ont jamais rencontré le succès escompté et que la création d'un espace avant tout aménagé pour permettre leur installation n'est pas sans risque d'un point de vue économique. Hormis le fait que le nombre de ces appareils admis dans une salle de jeu pourra à l'avenir passer à 20 au lieu des 5 autorisées à ce jour ne modifiera en rien cette réalité (art. 71 al. 6 OJAR).

Art. 12 Personne morale

Au vu des conditions imposées par l'article 13 du projet au responsable d'une salle de jeu et des garanties attendues de cette personne sous l'angle de l'ordre et de la tranquillité publics ou sous celui de la protection des mineurs, il est indispensable que l'autorisation puisse être accordée à une personne physique, quand bien même la gestion de la salle serait en mains d'une société d'exploitation.

Art. 13 Conditions personnelles

Les conditions d'honorabilité et de solvabilité prévues par cette disposition sont pleinement adaptées à la nouvelle législation fédérale, laquelle prévoit des exigences similaires pour les bénéficiaires d'une autorisation destinée à exploiter les appareils de jeu eux-mêmes. Ces conditions reprennent en tout point celles qui sont imposées par la LASJ et qui ont fait leurs preuves s'agissant des garanties attendues des autorités de la part d'une personne responsable d'un lieu public offrant des activités à risques.

Art. 14 Locaux

Le droit fédéral ne se soucie pas de la conformité d'une salle de jeu aux exigences techniques (permis de construire, sécurité incendie, santé publique…). Cet article a pour objectif de rappeler que, pour qu'une patente de salle de jeu puisse être accordée, l'espace désigné doit permettre l'affectation envisagée. Une disposition du nouveau droit fédéral est dans ce contexte en outre rappelée, dans la mesure où, indépendamment des aspects constructifs et de la patente, le lieu devra

garantir une protection sociale en demeurant éloigné des écoles ou des centres dédiés à la jeunesse. A défaut, l'autorité intercantonale n'y admettra pas l'installation d'automates de jeux de grande envergure.

Art. 15 Retrait de patente

A partir du moment où une patente est assortie de conditions imposées à la personne titulaire, le retrait de cette patente doit pouvoir être envisagé par l'autorité décisionnelle. Dans le respect du principe de la proportionnalité, cette mesure sera précédée d'avertissements et garantira le respect du droit d'être entendu. Elle pourra selon les circonstances être consécutive à une décision de fermeture provisoire décidée par le préfet, conformément aux articles 6 al. 2 et 18 al. 2 du projet.

Art. 16 Heures d'ouverture et de fermeture

La LASJ prévoit aujourd'hui une ouverture des salons de jeu de 9 heures à 23 heures du lundi au samedi et de 14 heures à 23 heures le dimanche et les jours fériés. La fixation de cet horaire remonte à l'adoption de la loi, en 1992. Elle n'a jamais été revue. Les exploitants concernés n'ont eux-mêmes jamais revendiqué d'élargissement. Pour tenir compte tout à la fois du genre de prestation proposée au public et de l'évolution dont ont pu bénéficier dans un passé récent maintes formes de lieux publics, il y a lieu de procéder à une légère adaptation faisant coïncider l'heure de fermeture à l'horaire de fermeture ordinaire d'une part importante d'établissements publics.

Art. 17 Protection des mineures et des mineurs

Conformément à l'article 72 LJAr, les exploitants de jeux d'argent sont tenus de garantir une protection particulière des personnes mineures, lesquels n'ont pas accès aux jeux de casino et aux jeux de grande envergure exploités en ligne. S'agissant des autres jeux de grande envergure, il revient à l'autorité intercantonale de fixer l'âge minimum requis qui ne doit dans tous les cas pas être inférieur à 16 ans. Des contacts pris sur ce thème avec la Comlot, il est ressorti que cette dernière entend se référer à la pratique actuelle des cantons en la matière. Dans la mesure où, pour les jeux d'adresse, l'âge d'utilisation est aujourd'hui fixé à 18 ans révolus dans la quasi-totalité des cantons, dont Fribourg, il y a lieu de confirmer également cet âge pour l'accès à la salle de jeu elle-même, dont la fréquentation essentielle doit être mise en lien direct avec les automates qu'elle abrite.

Art. 18 Ordre et tranquillité publics

Quand bien même la mise en exploitation d'une salle de jeu est tributaire de la délivrance préalable d'un permis de construire et du respect de conditions d'honorabilité par la personne responsable, il se justifie de rappeler à cette dernière, comme cela se fait dans le domaine des établissements publics, qu'il lui revient en priorité de veiller au déroulement d'activités globalement respectueuses de la loi. Conformément au principe de subsidiarité, la Police cantonale n'interviendra que dans des situations plus difficiles ou suffisamment graves pour justifier des mesures restrictives d'activité, voire une interruption de celle-ci ordonnée par le préfet.

7.4.3. Disposition commune

Art. 19 Emoluments et taxes

L'octroi d'une patente de salle de jeu implique le déroulement d'une procédure comportant l'examen de la conformité du dossier produit, la consultation de diverses instances de préavis et la formulation d'une décision. En échange de ce travail administratif, il se justifie de prévoir la perception d'un émolument. Le montant de ce dernier s'inscrira dans une fourchette qui sera fixée dans une ordonnance. Il sera tributaire de la complexité du dossier et se différenciera selon les situations (création de la salle de jeu, renouvellement de la patente, retrait de la patente). Cet émolument sera en toute logique mis à la charge de la personne requérante ou déjà en possession de la patente. Les jeux d'adresse de grande envergure seront quant à eux placés dans la compétence de l'autorité intercantonale, peu importe que ces derniers soient appelés à être installés dans une salle de jeu principalement destinée à leur exploitation ou dans un lieu public proposant une offre de restauration ou de loisirs payante. Le canton ne sera dans ce sens plus habilité à percevoir d'émolument. En revanche, comme c'est le cas aujourd'hui, il ne lui sera pas interdit de prélever pour chacun d'eux une taxe d'exploitation. La Comlot s'est engagée pour ce faire à porter à la connaissance de l'autorité cantonale compétente la liste et l'emplacement de chaque machine autorisée par ses soins.

Le projet propose toutefois une modification du mode de taxation et du barème applicable. Plutôt que de maintenir un système de taxe proportionnelle aux mises enregistrées par l'appareil de jeu, il opte pour une taxe forfaitaire qui facilitera grandement la procédure. Il est à relever qu'un système forfaitaire avait déjà été appliqué aux machines à sous de la précédente génération installées dans le canton. Le montant de la taxe avait alors été fixé à CHF 400 par jeu et par appareil. Compte tenu des bénéfices très inférieurs réalisés aujourd'hui par les jeux d'adresse, il se justifie de réduire sensiblement cette taxe en la fixant à CHF 150. Même ainsi, pour autant bien sûr que le nombre d'appareils demeure stable (317 en 2019), le produit global perçu augmentera de l'ordre de CHF 15 000. Il se justifie enfin de maintenir le principe selon lequel une part de ce produit soit destinée à des projets de prévention et de lutte contre les dépendances, chapeautés concrètement par la Commission cantonale de prévention et de lutte contre le jeu excessif et le surendettement.

En se fondant sur l'art. 23 al 1 let b de la loi sur les impôts communaux (RSF 632.1; LICo), nombre de communes disposent d'un règlement relatif à la perception d'un impôt sur les appareils de jeux qui soumet à un impôt plafonné à CHF 400 les appareils à sous servant aux jeux d'adresse. Dans la mesure où le canton maintient pour cette catégorie de jeux dénommés désormais «jeux d'adresse de grande envergure» un régime de taxation, il y a lieu de maintenir également la possibilité d'une imposition à l'échelon communal. Dans ses dispositions finales le projet prévoit néanmoins de revoir à la baisse le montant maximum de cet impôt.

7.5. Jeux de petite envergure

7.5.1. Petits tournois de poker

Art. 20 Protection des mineures et des mineurs

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

Art. 21 Conditions générales

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

Les conditions énoncées dans cette disposition constituent un rappel des prescriptions fédérales (art. 33 et 36 LJAr et 39 OJAr) applicables à l'ensemble des tournois de poker. Elles ne sont pas assorties d'obligations supplémentaires pour les tournois occasionnels dont les modalités de rétribution des exploitants ne permettent pas de dégager des ressources significatives. Le projet renonce en particulier à interdire à ces exploitants et à leur personnel de participer aux tournois. Les tournois en question seront selon toute vraisemblance organisés par des associations d'amateurs pour lesquels une telle contrainte paraîtrait excessive.

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

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

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

Art. 22 Conditions spécifiques aux tournois réguliers

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

Il est vrai que certains exploitants de tournois réguliers ont lancé récemment une pétition auprès de joueurs de poker romands dans le but de sensibiliser les autorités aux conséquences financières qu'engendrerait le respect de la condition imposant la présence de croupiers aux tables. Outre le fait que cette exigence ressort du canevas de projet de loi élaboré à l'échelon romand, il sied de préciser qu'elle fait sens pour des responsables de clubs appelé à se professionnaliser et qui ont un intérêt évident à démontrer le sérieux de leur organisation dans un secteur où l'absence de cadre strict pourrait engendrer du trucage massif.

Art. 23 Emoluments

Hormis pour les jeux d'adresse, les cantons ne peuvent détourner une partie des bénéfices nets des jeux de leur affectation obligatoire par le biais de leur fiscalité en prélevant des taxes ou des impôts autres que ceux que la législation fédérale a prévus. Ceux-ci se limitent par conséquent à des taxes de surveillance, soit des émoluments, qui doivent respecter les principes d'équivalence et de couverture des frais. Dans le domaine du poker, les perspectives de gains offertes par l'activité économique semblent relativement faibles (maximum 10 joueurs par table s'acquittant d'une taxe de participation d'environ CHF 30 pour 3 heures de tournoi, l'exploitant devant assurer la mise en place d'un croupier par table). Le montant de l'émolument ne doit par conséquent pas être dissuasif. L'ordonnance qui complètera la loi prendra cet argument en considération en fixant des émoluments qui seront unifiés sur le plan romand.

Art. 24 Rapport et présentation des comptes

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

Le projet est plus restrictif et impose des modalités de contrôle plus strictes à tous les exploitants de tournois réguliers.

7.5.2. Autres jeux de petite envergure

Art. 25 Paris sportifs locaux

L'article 33 LJAr permet l'exploitation de paris sportifs de petite envergure à condition qu'ils soient exploités de façon sûre et transparente et qu'ils présentent un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent. L'article 35 LJAr précise en outre que le principe du totalisateur doit s'appliquer aux jeux organisés. Suivant en cela la position commune exprimée à l'échelon romand, le projet prévoit d'interdire cette catégorie de jeux, sous réserve d'exceptions spécifiques pouvant être autorisées par le Conseil d'Etat.

Il convient de rappeler que les opérateurs de paris sportifs de grande envergure organisent déjà des paris sur les grands championnats nationaux des sports les plus populaires. Les petits paris ne pourraient donc porter que sur des compétitions de dimension inférieure et amateur ou sur des sports moins populaires ou peu médiatisés. Par ailleurs, même si le risque de manipulation des compétitions sportives est réduit du fait de l'exigence du totalisateur par rapport aux jeux à cotes fixes, le risque de manipulation demeure. Enfin, toujours du fait de l'exigence de totalisateur mais également de la redistribution d'un minimum de 50% des enjeux sous forme de gains aux joueurs, l'attractivité d'une telle organisation est économiquement très faible pour des clubs qui bénéficient dans une mesure beaucoup plus large des contributions du fonds cantonal du sport provenant des paris sportifs de grande envergure. Il convient par conséquent dans ce contexte de faire usage de la possibilité d'interdiction conférée aux cantons à l'article 41 al. 1 LJAr tout en prévoyant une clause d'exception pour des événements particuliers comme une fête de lutte ou des joutes alpestres présentant un intérêt culturel ou patrimonial pour la région.

Art. 26 Petites loteries et lotos – Conditions d'autorisation

Les exigences fixées aux alinéas 1 et 2 de cette disposition sont le reflet du nouveau droit fédéral, lequel n'accorde dans ce contexte aux cantons que la faculté de prévoir des dispositions plus restrictives, voire d'interdiction.

S'agissant de l'alinéa 2, il se réfère à l'article 39 LJAr qui permet par analogie avec les jeux de grande envergure de limiter la durée de validité d'une autorisation d'exploiter une petite loterie. La durée proposée est fixée en l'occurrence à six mois, conformément à la proposition retenue sur le plan romand pour des motifs relevant de la sécurité des joueurs et de la transparence.

Art. 27 Petites loteries et lotos – Emoluments

Conformément à l'article 129 LJAr, les exploitants de petites loteries qui ne poursuivent pas de buts économiques peuvent utiliser les bénéfices nets de leurs jeux pour leurs propres besoins. Le principe général demeure toutefois d'une affectation intégrale en faveur de l'utilité publique, sous réserve des frais d'exploitation devant être dans un rapport approprié avec les bénéfices (art. 34 al. 2 LJAr). La souveraineté des cantons en matière fiscale est ainsi limitée. L'article 106 al. 6 de la Constitution fédérale ne laisse à cet égard aucune marge interprétative. Les bénéfices nets obtenus par les exploitants de petites loteries, tels que sociétés sportives ou culturelles, sont considérées comme étant affectés au bien commun. Le canton ne saurait dès lors détourner une partie de ce montant de son affectation obligatoire, encore moins avec l'intention d'exécuter par ce biais certaines obligations de droit public. Jusqu'ici, le canton de Fribourg prévoyait une telle taxe s'élevant concrètement à 2% de la totalité des mises, aussi bien sur les petites loteries et les lotos que sur les loteries de grande envergure organisées par la Société de la Loterie de la Suisse Romande. Quand bien même cette taxe était elle-même totalement affectée par un procédé de distribution parallèle à des buts culturels, sociaux et sportifs, elle a été qualifiée par le Tribunal fédéral et la doctrine d'impôt indirect sur la dépense ou d'impôt à la consommation (ATF 122 I 220). Dans la mesure où elle entame le bénéfice net des jeux sensé

revenir en l'occurrence à la société organisatrice, elle ne saurait subsister dans la nouvelle loi cantonale. Sans pénaliser les exploitants associatifs ne poursuivant pas de but lucratif, il se justifiera en revanche de prévoir dans l'ordonnance destinée à compléter la loi la perception d'un émolument modique destiné à couvrir les coûts liés à la délivrance des autorisations et à la surveillance.

Art. 28 Tombolas

En vertu de l'article 41 al. 2 LJAr, le droit fédéral exonère de toute exigence – y compris celle d'une affectation des bénéfices à l'utilité publique ou aux besoins de la société d'organisation ne poursuivant pas de but économique – les petites loteries correspondant à la notion de tombola. Le Conseil fédéral prévoit dans ce cas à l'article 40 OJAr que la somme totale maximale des mises est plafonnée à CHF 50 000. A l'échelle romande, une telle souplesse a été jugée problématique, dès lors que les mises encaissées sont, après déduction des frais, susceptibles d'enrichir sans contrôle et en toute légalité des organisateurs dans un contexte purement économique. Faisant une fois encore usage de la compétence accordée à l'article 41 al. 1 LJAr, le projet propose donc d'abaisser la limite des mises à CHF 10 000. Cette position plus restrictive que le droit fédéral est contraignante pour des associations à but non lucratif qui tentent de trouver par ce biais un financement de leurs activités. Admettre une somme de mise plus élevée se heurterait pourtant à l'harmonisation romande qui sous-tend l'ensemble du projet.

7.6. Voies de droit et dispositions pénales

Art. 29 Voies de droit

Les décisions administratives prononcées par une autorité cantonale dans le contexte de l'exploitation des jeux d'argent de petite envergure peuvent être contestées par la voie du recours, conformément aux règles ordinaires fixées dans le code de procédure et de juridiction administrative.

Pour le domaine spécifique de la taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure, il se justifie toutefois d'introduire une procédure préalable de réclamation. Dans le secteur du jeu comme dans celui des établissements publics, il a été largement démontré que la réclamation permet de régler à la pleine satisfaction des administrés la quasi-totalité des contestations et de ne pas charger inutilement le Tribunal cantonal.

Art. 30 Dispositions pénales – Sanctions

L'article 135 LJAr prévoit que la poursuite et le jugement des infractions commises en rapport avec «d'autres jeux d'argent» que les casinos et les jeux de grande envergure relèvent des cantons, l'autorité intercantonale instituée par le CJA pouvant être associée à l'instruction. L'article 106 du code pénal suisse fixe par ailleurs un plafond de CHF 10 000 aux amendes, sauf disposition contraire de la loi. Les cantons ont ainsi la compétence de prévoir des sanctions dans le domaine des jeux de petite envergure.

Le système proposé reprend celui qui ressortait jusqu'ici de la loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu (art. 50) et de la loi sur les loteries (art. 17). Il est adapté aux nouvelles prescriptions.

Art. 31 Dispositions pénales – Procédure

Dans le domaine du jeu, comme dans celui des établissements publics ou d'autres activités réglementées, les contraventions relèvent de la juridiction pénale exercée par les préfets conformément à l'article 3 al. 2 let. a de la loi du 31 mai 2010 sur la justice.

8. Modification de la loi sur les impôts communaux

Dans sa teneur actuelle, l'article 23 al 1 let b LICo constitue la base légale permettant aux communes de prélever, au travers d'un règlement, un impôt sur les appareils de jeu. Le champ d'application de cette disposition s'étend à la fois aux jeux d'adresse de grande envergure (jusqu'ici appareils à sous servant aux jeux d'adresse) et aux jeux de distraction excluant toute forme de gains (flipper, billard…).

Les jeux d'adresse de grande envergure, dont l'installation est admise à raison de deux dans les établissements publics et de vingt dans les salles de jeux, ont perdu au fil du temps une large part de leur attrait. Nombre de communes ayant initialement décidé de les soumettre au paiement d'un impôt annuel fixé au montant maximum de CHF 400 ont été sensibles à ce constat et ont dans l'intervalle réduit leur barème voire renoncé à toute imposition. Pour tenir compte de cette réalité, le projet propose de faire coïncider le montant supérieur de cet impôt au montant de la taxe forfaitaire qui sera désormais prélevée par le canton. En outre, à l'instar de ce que le projet prévoit nouvellement dans loi sur l'exercice du commerce pour les jeux de distraction, il n'est plus question d'étendre l'imposition communale à ces appareils qui offrent une forme de distraction bienvenue au public mais qui ne génèrent que de très modestes bénéfices.

L'article 23 al. 1 let a LICo est formulé en termes généraux et n'appelle pas, pour ce motif, de modification formelle. Il est à relever pourtant que, sous la notion de divertissement, les communes ne pourront plus à l'avenir faire figurer dans leur règlement les loteries et les lotos comme activité soumises à un impôt. Ce changement se fonde sur les mêmes motifs que ceux qui conduisent le canton à renoncer à toute taxe en matière de loteries dans le but de garantir une affectation

intégrale des bénéfices générés par le jeu à l'association organisatrice. Renvoi est fait sur cette question aux commentaires de l'article 27 du projet.

Les règlements types élaborés à l'intention des communes tant pour la perception d'un impôt sur les appareils de jeu que pour la perception d'un impôt sur les divertissements devront faire l'objet d'une adaptation dans le sens qui précède. Les communes qui disposent de tels règlements devront en modifier la teneur, de manière à la rendre compatible avec le nouveau droit fédéral et cantonal dont l'entrée en vigueur interviendra le 1er janvier 2021. La diminution de recettes qui en résultera sera tributaire tant du nombre d'appareils de jeux installés sur leur territoire et de la fréquence des lotos qui s'y déroulent que du barème d'imposition adopté jusqu'ici.

9. Modification de la loi sur l'exercice du commerce

La loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu dont l'abrogation est prévue par le projet contient un certain nombre de dispositions destinées à soumettre l'exploitation des appareils de jeu de distraction à un régime d'autorisation. Rappel est fait ici qu'un appareil de distraction, par définition, fournit à titre onéreux une prestation de jeu qui ne permet pas la réalisation d'un gain en argent. Il n'est dans ce sens pas soumis à la nouvelle LJAr et ne saurait ainsi être régi par les dispositions d'application de dite loi.

Avec l'objectif de continuer à régler à l'échelle cantonale l'exploitation de ces appareils, le projet propose d'intégrer dans la loi sur l'exercice du commerce quelques dispositions dont le contenu correspond globalement à une reprise du droit actuel. En gardant l'esprit du projet qui renonce à prélever une taxe sur les jeux d'argent de petite envergure, la modification supprime la taxe prélevée jusqu'ici. Cette dernière sera remplacée par un émolument modique qui sera fixé par ordonnance.

En 2019, le canton abritait 70 jeux de distraction exploités dans des établissements publics et dans des salons de jeu. Le produit total des taxes s'est élevé à CHF 22 500.–. Avec le nouveau droit, en lieu et place de cette taxe et pour un nombre équivalent d'appareils, c'est un montant de CHF 7000.– qui devrait être perçu.

10. Conséquences financières et en personnel

Par rapport à la législation actuelle et avec l'objectif de se conformer au nouveau droit fédéral, le projet diffère sur les points suivants:

> **Jeux de grande envergure**

Les loteries et les paris sportifs organisés par la Loterie Romande ne seront plus soumis à une taxe cantonale fixée à 2% de la valeur totale des mises. En 2019, le produit de cette taxe a représenté un montant de CHF 1 617 804.– affecté entièrement à des projets culturels, sociaux et sportifs. Ce montant a été prélevé comme les autres années sur les montants des bénéfices versés par la Loterie Romande aux deux Commissions cantonales de répartition des bénéfices. Il a ensuite été réparti conformément à l'ordonnance relative à la constitution du fonds des taxes sur les loteries du 6 octobre 2003 (RSF 958.15), soit depuis 2012 à hauteur de trois fois CHF 500 000.– dans trois fonds pour des affectations en faveur de chacun des domaines de la culture, du social et du sport, le solde demeurant à disposition du Conseil d'Etat dans un fonds pour des affectations par lui dans les mêmes trois domaines. Les trois fonds pour les trois domaines précités ont fait l'objet d'affectations décidées par les deux Directions et les trois services concernés.

Le produit des taxes sur les loteries, incompatibles avec la nouvelle législation fédérale, sera remplacé, conformément à l'article 8 al 1 CORJA, par le prélèvement d'un pourcentage des bénéfices de la Loterie Romande revenant au canton de Fribourg, dont le produit sera affecté par le Conseil d'Etat ou les deux Directions et les trois services concernés aux mêmes trois domaines qu'aujourd'hui. Ce remplacement de la taxe cantonale sur les jeux de loteries par une part du bénéfice de la Loterie Romande n'engendrera pas à lui seul de changement pour les bénéficiaires. Il sied néanmoins de relever que les nouveaux statuts de la Loterie Romande prévoient que le montant affecté au sport national (CHF 10 652 251 par an actuellement) sera déduit d'emblée du total du bénéfice de la Loterie Romande avant sa répartition entre les six cantons romands, alors que cette affectation au sport national fait actuellement partie de ce qui est attribué en totalité au sport national et cantonal. Ce changement n'entraîne pas non plus en soi de modification pour les bénéficiaires, mais les nouveaux statuts de la Loterie Romande ont un peu modifié les proportions entre, d'une part, ce qui est attribué à la culture et au social et, d'autre part, ce qui est attribué au sport cantonal. En se basant sur les montants en 2019 qui découlent des comptes 2018 de la Loterie Romande, ce changement des proportions représente près de CHF 700 000 en plus pour le sport cantonal et en moins pour la culture et le social. De plus, l'article 34 CJA prévoit que la contribution des cantons au sport national sera calculée à raison d'un montant par habitant pour arriver à un montant total d'environ 50 millions de francs. Par rapport au montant actuel des six cantons romands payé directement par la Loterie Romande, il en résultera une augmentation estimée à environ 2,4 millions de francs, soit CHF 300 000 pour le canton de Fribourg dont la part annuelle diminuera

d'autant. Cette augmentation en faveur du sport national n'interviendra cependant qu'à partir de 2023 selon la disposition transitoire de l'article 73 al 9 CJA.
En outre, le Conseil d'Etat devra adapter aux nouvelles règles en place les ordonnances actuelles relatives aux différents fonds, ainsi que les deux règlements concernant la répartition des bénéfices de la Loterie Romande en faveur, d'une part, de la culture et du social et, d'autre part, du sport par les deux Commissions cantonales.
Les jeux d'adresse continueront à être taxés par le canton sur la base toutefois d'une taxe forfaitaire fixée à CHF 150 par an et par appareil. Le canton ne prélèvera en revanche plus d'émolument accompagnant l'octroi d'une autorisation, dans la mesure où cette compétence reviendra désormais à l'autorité intercantonale. Le changement proposé devrait donner lieu globalement à la perception d'un montant annuel supplémentaire de l'ordre de CHF 15 000.

> **Jeux de petite envergure**

Les petits paris sportifs ne sont pas autorisés aujourd'hui sur le territoire du canton et ne le seront pas non plus avec le nouveau droit cantonal. L'incidence financière est à cet égard nulle.
Les petits tournois de poker constitueront une nouvelle activité soumise à émolument. On pourrait à ce stade s'attendre à la perception d'un montant annuel supplémentaire de l'ordre de CHF 20 000.–.
Les petites loteries et les lotos continueront à être autorisés par le canton. La taxe de 2% de la valeur totale des mises ou du pavillon des lots représentant CHF 314 029.40 en 2019 ne sera plus perçue. Chaque autorisation sera en revanche assortie d'un émolument. Même si une inconnue subsiste quant à l'attrait futur de ces jeux, on devrait pouvoir tabler sur la perception d'un montant global d'environ CHF 200 000.– provenant de la délivrance d'environ 40 autorisations annuelles de loterie et de 1400 autorisations de lotos. Une diminution de recettes de l'ordre de CHF 114 000 par an est attendue dans ce domaine. Ce produit ne fera en outre plus l'objet d'une affectation en faveur d'institutions d'utilité publique.

> **Jeux de distraction**

Ces jeux continueront à être autorisés en vertu de la loi sur l'exercice du commerce. Soumise à un émolument modique en lieu et place d'une taxe annuelle forfaitaire, l'activité devrait engendrer un produit annuel de CHF 7000.– d'émoluments en lieu et place des CHF 22 500.– de taxe perçus actuellement.
Le travail administratif et de surveillance généré par la nouvelle législation d'application pourra être absorbé par les autorités désignées, qui pour l'essentiel conservent leurs compétences actuelles en la matière et seront pour le reste appelées à garantir une collaboration plus étroite avec les instances fédérales et intercantonales.

11. Répartition des tâches, développement durable, conformité au droit supérieur et referendum

11.1. Influence sur la répartition des tâches Etat–communes et sur le développement durable

Le projet n'a pas de répercussions sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a aucun effet sur le développement durable.

11.2. Conformité au droit supérieur

Le projet de pose pas de problème de compatibilité avec la Constitution cantonale et la Constitution fédérale, ni avec le droit européen.

11.3. Soumission au référendum

Le présent projet n'est pas soumis au référendum financier. Il est soumis au référendum législatif.

Botschaft 2020-DSJ-21 9. Juni 2020

—

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Geldspielgesetzes (EGBGS)

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Gesetzesentwurf, mit dem die neue eidgenössische und interkantonale Gesetzgebung über Geldspiele umgesetzt werden soll.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Rechtlicher Rahmen **15**

2. Glossar **15**

3. Neue Bundesgesetzgebung über Geldspiele **16**

4. Aktuelles kantonales Recht **16**

5. Zentrale Punkte, die es im neuen Ausführungsgesetz zu regeln gilt **17**

6. Vernehmlassungsverfahren **17**

7. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen **18**
7.1. Allgemeine Bestimmungen 18
7.2. Vollzugsorgane 18
7.3. Spielbanken 19
7.4. Grossspiele 20
7.4.1. Geschicklichkeitsgrossspiele 20
7.4.2. Spiellokale 20
7.4.3. Gemeinsame Bestimmung 21
7.5. Kleinspiele 22
7.5.1. Kleine Pokerturniere 22
7.5.2. Andere Kleinspiele 23
7.6. Rechtsmittel und Strafbestimmungen 24

8. Änderung des Gesetzes über die Gemeindesteuern **24**

9. Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels **25**

10. Finanzielle und personelle Auswirkungen **25**

11. Aufgabenverteilung, nachhaltige Entwicklung, Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und Referendum **26**
11.1. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und auf die nachhaltige Entwicklung 26
11.2. Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht 26
11.3. Referendum 26

1. Rechtlicher Rahmen

Am 11. März 2012 haben Volk und Stände den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» angenommen. Mit der darauf folgenden Revision von Artikel 106 der Bundesverfassung erhielt der Bund unter Berücksichtigung der kantonalen Interessen eine umfassende konkurrierende Kompetenz zur Gesetzgebung für den gesamten Geldspielbereich. Am 29. September 2017 verabschiedeten die eidgenössischen Räte das neue Bundesgesetz über Geldspiele (BGS). Das mit einer Verordnung (VGS) ergänzte Gesetz wurde vom Bundesrat am 7. November 2017 verabschiedet und fasst die beiden Bereiche des Geldspiels, d. h. Lotterien und Spielbanken, in einem einzigen Erlass zusammen. Es hat zum Ziel, die Bevölkerung angemessen vor den mit dem Geldspiel verbundenen Gefahren zu schützen. Bei den Spielbanken entspricht der Inhalt des Gesetzes grösstenteils der bisherigen Regelung und Vollzugspraxis. Im Bereich der Lotterien und Sportwetten wird das Grundprinzip, das die vollumfängliche Verwendung der Reinerträge für gemeinnützige Zwecke garantiert, beibehalten. Im Übrigen führt das BGS neue Geldspielkategorien ein und verteilt die bisherigen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen neu.

Das neue Bundesrecht trat am 1. Januar 2019 in Kraft. Gemäss Artikel 144 BGS verfügen die Kantone über eine Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten, um ihre Gesetzgebung anzupassen. Für die Umsetzung der Pflichten und Kompetenzen, welche die Bundesgesetzgebung dem Kanton Freiburg überträgt, ist dieser an verschiedenen Rechtsetzungsprojekten beteiligt. Die Ausarbeitung eines kantonalen Gesetzes stellt nur einen Teil davon dar. Auf Bundesebene hat die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL), bei der unser Kanton von dem für die Finanzdirektion zuständigen Staatsrat vertreten wird, ein neues interkantonales Geldspielkonkordat (GSK) erarbeitet, das die bisherige Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (CILP) ersetzen soll. Der Konkordatstext, der zwei Vernehmlassungen durchlaufen hat, wurde am 20. Mai 2019 von der Plenarversammlung der FDKL verabschiedet. Die Ratifizierung durch den Kanton erfolgt in einem eigenen Erlass.

Auf regionaler Ebene hat die *Conférence romande de la loterie et des jeux* (CRLJ) unter dem Vorsitz des für die Freiburger Finanzdirektion zuständigen Staatsrats ein neues Westschweizer Geldspielkonkordat (CORJA) ausgearbeitet, mit dem die bisherige Vereinbarung über die Loterie Romande ersetzt werden soll. Auf diese Weise wollen die Westschweizer Kantonsregierungen nicht nur regeln, dass Lotteriespiele auf ihrem Gebiet ausschliesslich von der Loterie Romande durchgeführt werden, sondern auch das Verfahren und die Kriterien für die Gewährung von Beiträgen an Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger harmonisieren.

Der Text der Vereinbarung, der eine interparlamentarische Vernehmlassung durchlaufen hat, wird ebenfalls in einem eigenen Erlass vom Kanton verabschiedet.

Mit dem GSK und der CORJA werden nicht alle Kompetenzen ausgeschöpft, die das BGS den Kantonen erteilt. Die Kantone behalten in mehreren Bereichen einen – wenn auch recht kleinen – Handlungsspielraum. So steht es ihnen beispielsweise frei, gewisse Umsetzungs- und Verfahrensaspekte zu regeln. Anfang 2019 bestimmte die CRLJ in jedem Kanton Personen zu Mitgliedern einer interkantonalen Arbeitsgruppe, die den Auftrag hatte, die kantonalen Bestimmungen vorzubereiten, die für die Vervollständigung des bestehenden Systems notwendig sind. Die Arbeitsgruppe, in welcher der Kanton Freiburg vom Vorsteher des Amts für Gewerbepolizei vertreten wurde, achtete auf einen kohärenten Ansatz beim Geldspiel auf Westschweizer Gebiet, um für die Branche faire Bedingungen sicherzustellen und die Aufgabe der kantonalen Aufsichtsbehörden zu erleichtern. Sie entsprach damit dem Wunsch der CORJA nach einer Harmonisierung. Der vorliegende Entwurf konkretisiert diese Vorbereitungsarbeiten. Es wurde darauf geachtet, einige freiburgische Besonderheiten im Geldspielbereich im Rahmen der Restkompetenzen, die den Kantonen gewährt wurden, beizubehalten.

2. Glossar

Die neue Geldspielgesetzgebung führt Begriffe ein, die bisher unbekannt waren oder in einer anderen Bedeutung verwendet werden. Deshalb sollen im Folgenden die Definitionen der wichtigsten Begriffe geklärt werden, die in dieser Botschaft und im Entwurf verwendet wurden.

a) Geldspiele: Spiele, bei denen gegen Leistung eines geldwerten Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts ein Geldgewinn oder ein anderer geldwerter Vorteil in Aussicht steht (Art. 3 Bst. a BGS).
   Unterhaltungsspiele wie Flipperkästen oder Darts fallen demnach nicht in den Anwendungsbereich dieser Gesetzgebung, da in diesem Fall keine Aussicht auf einen Geldgewinn besteht;
b) Lotterien: Geldspiele, die einer unbegrenzten oder zumindest einer hohen Anzahl Personen offenstehen und bei denen das Ergebnis durch ein und dieselbe Zufallsziehung oder durch eine ähnliche Prozedur ermittelt wird (Art. 3 Bst. b BGS).
   Der Begriff Lotterie bezieht sich direkt auf Artikel 106 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung;
c) Sportwetten: Geldspiele, bei denen der Spielgewinn abhängig ist von der richtigen Vorhersage des Verlaufs oder des Ausgangs eines Sportereignisses (Art. 3 Bst. c BGS);
d) Geschicklichkeitsspiele: Geldspiele, bei denen der Spielgewinn ganz oder überwiegend von der Geschicklichkeit der Spielerin oder des Spielers abhängt (Art. 3 Bst. d BGS);

e) Grossspiele: Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die je automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführt werden (Art. 3 Bst. e BGS);
f) Kleinspiele: Lotterien, Sportwetten und Pokerturniere, die je weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt werden (Kleinlotterien, lokale Sportwetten, kleine Pokerturniere) (Art. 3 Bst. f BGS);
g) Spielbankenspiele: Geldspiele, die einer eng begrenzten Anzahl Personen offenstehen; ausgenommen sind die Sportwetten, die Geschicklichkeitsspiele und die Kleinspiele (Art. 3 Bst. g BGS).

3. Neue Bundesgesetzgebung über Geldspiele

Das BGS stimmt in vielerlei Hinsicht mit der heutigen Regelung und Vollzugspraxis überein. Spielbanken benötigen weiterhin eine Konzession des Bundes und werden vom Bund beaufsichtigt. Auf den erzielten Bruttospielerträgen wird unverändert eine Spielbankenabgabe erhoben, die für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung bestimmt ist. Inhaberinnen und Inhabern einer B Konzession, die kulturelle Aktivitäten unterstützen oder sich an Projekten mit gemeinnützigem Zweck beteiligen, wird unter Ausschluss von Online-Spielen weiterhin eine Steuererleichterung gewährt. Ebenso wird weiterhin eine Reduktion der Bundesabgabe gewährt, wenn der Standortkanton eine gleichartige Abgabe erhebt. Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele unterstehen weiter der Bewilligung und Aufsicht der Kantone. Die Reingewinne von Lotterien und Sportwetten müssen wie heute für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet.

Das BGS enthält jedoch auch einige Neuerungen. So wird das heutige Verbot, Spielbankenspiele online durchzuführen, aufgehoben. Veranstalterinnen können neu eine Erweiterung ihrer Konzession beantragen. Bis heute haben bereits fünf Kasinos von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Das neue Gesetz erlaubt auch Pokerturniere ausserhalb von Kasinos. Gemäss BGS fallen Kleinspiele (kleine Lotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere) in die Kompetenz der einzelnen Kantone.

Bei den Grossspielen (Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsgrossspiele) besteht die Kompetenz der Kantone vor allem in deren Zulassung. Kantone, die dies tun wollen, sind angehalten, dem Konkordat beizutreten, mit dem eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde geschaffen wird (Art. 105 BGS). Die Befugnisse dieser unabhängigen Behörde werden ebenfalls im Bundesgesetz definiert (Art. 108 ff. BGS). Mit dem Beschluss des GSK ermöglicht die FDKL den Kantonen, die neuen Anforderungen des Bundes zu erfüllen.

4. Aktuelles kantonales Recht

Aufgrund von nun aufgehobenen bundesrechtlichen Bestimmungen verfügt unser Kanton momentan über ein Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons vom 19. Februar 1992 (SGF 946.1), ein Lotteriegesetz vom 14. Dezember 2000 (SGF 958.1) und ein Ausführungsgesetz zum Spielbankengesetz des Bundes vom 19. Juni 2001 (SGF 946.2). Das Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons erlaubt momentan in den meisten öffentlichen Gaststätten und in Spielsalons den Betrieb von Geschicklichkeitsspielapparaten mit einer Bewilligung des Amts für Gewerbepolizei. Von diesen Apparaten, die bereits nach früherem Bundesrecht ausserhalb von Spielbanken toleriert wurden, dürfen in öffentlichen Gaststätten zwei und in Spielsalons fünf aufgestellt werden. Hier ist anzumerken, dass der Kanton Freiburg seit je her der einzige Westschweizer Kanton war, der den Betrieb von Spielsalons erlaubte. Der Zutritt zu diesen Salons ist erst ab dem vollendeten 18. Altersjahr gestattet. Sie unterliegen einer Betriebsabgabe von 7‰ der registrierten Einsätze, wovon 2‰ für soziale Projekte im Rahmen der Prävention und Suchtbekämpfung verwendet werden.

Im Jahr 2019 waren 317 solche Apparate in Betrieb. Sie generierten Betriebsabgaben von insgesamt CHF 32 855. Weiter ist zu erwähnen, dass für die Spielsalons ein Patentsystem und eine Bedürfnisklausel gilt. Im Jahr 2019 wurden im Kanton noch sechs Spielsalons betrieben.

Das Lotteriegesetz diente dem Staatsrat im Wesentlichen als Grundlage für den Abschluss der Vereinbarung über die Loterie Romande mit den Westschweizer Kantonen. Die Loterie Romande erhielt damit namentlich das exklusive Recht zur Durchführung von grossen Lotterien (Wert der abzugebenden Lose über CHF 100 000).

Das Gesetz führte ein Bewilligungssystem für Lotterien und Lottos ein, die ausserdem einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck dienen müssen. Bisher galten als kleine Lotterien (im Gegensatz zu den von der Loterie Romande angebotenen grossen Lotterien) alle Veranstaltungen, bei denen gegen Leistung eines Einsatzes oder bei Abschluss eines Rechtsgeschäftes ein vermögensrechtlicher Vorteil als Gewinn in Aussicht gestellt wird, über dessen Erwerb, Grösse oder Beschaffenheit planmässig durch Ziehung von Losen oder Nummern oder durch ein ähnliches auf Zufall gestelltes Mittel entschieden wird.

Tatsächlich beantragten zahlreiche Körperschaften, Institutionen, Zusammenschlüsse von Personen oder Stiftungen (40 im Jahr 2019) beim Amt für Gewerbepolizei eine Bewilligung und verpflichteten sich dazu, in Übereinstimmung mit früherem Bundesrecht mindestens 25% der Verlosungssumme in Form von Sachpreisen oder Bargeld an die Spielenden zurückzuerstatten.

Lottos (1445 Bewilligungen im Jahr 2019) sind den kleinen Lotterien gleichgestellt, abgesehen von der Besonderheit, dass der Gesamtwert der Gewinne in Form von Sachpreisen oder Bargeld CHF 50 000 nicht übersteigen darf und die Erteilung der Bewilligungen den Oberamtspersonen obliegt. Diese sind auch für die Bewilligungen zahlreicher regionaler Veranstaltungen zuständig.

Die Lottos unterscheiden sich von den kleinen Lotterien auch aufgrund ihrer Teilnehmerzahl. Diese ist zwar nicht von vornherein beschränkt, ist aber normalerweise kleiner, weil sie sich nach dem Aufnahmevermögen des Saals richtet, in dem die Veranstaltung stattfindet. Der Ablauf des Spiels bewirkt zudem, dass die Gewinnerinnen und Gewinner sofort bezeichnet werden.

An mehreren Orten des Kantons ist es üblich, dass die Inhaber einer Lottobewilligung (darunter viele Dorfvereine, die eine willkommene Einkommensquelle suchen) die Organisation des Spiels Personen oder Gesellschaften überlassen, die selbst einen rein wirtschaftlichen Zweck verfolgen und im Gegenzug für ihre Leistungen das finanzielle Risiko übernehmen und den Veranstalterinnen eine Gewinnpauschale garantieren.

Gemäss geltendem Recht ist für grosse und kleine Lotterien und für Lottos eine Betriebsabgabe zu entrichten, die 2% des Gesamtbetrags der auszugebenden Lose oder des Gesamtwertes der Preise beträgt. Der Ertrag aus diesen Abgaben wird vollumfänglich zur Subventionierung von Kultur-, Sozial- und Sportprojekten verwendet. Im Jahr 2019 beliefen sich diese Abgaben auf einen Gesamtbetrag von CHF 1 931 613.40.

Das Ausführungsgesetz zum Spielbankengesetz des Bundes schliesslich wurde seinerzeit verabschiedet, damit im Kanton das Verfahren für die Erteilung von Kasinokonzessionen abgewickelt werden konnte. So wurden der Staatsrat und der Gemeinderat von Granges-Paccot formell in die Lage versetzt, die Zulassung für die Niederlassung des heutigen Kasinos zu erteilen. Der Kanton verfügte aufgrund dieses Gesetzes zudem über die formelle Kompetenz, bei der Spielbank eine Steuer zu erheben, ein Organ für die Verteilung der aus dem Betrieb des Glücksspiels fliessenden, für öffentliche Interessen oder für gemeinnützige Zwecke bestimmte Erträge zu bezeichnen und mit der Bundesbehörde verschiedene Fragen zur Aufsicht über das Kasino zu regeln.

5. Zentrale Punkte, die es im neuen Gesetz zu regeln gilt

Wie oben erwähnt und in Übereinstimmung mit Artikel 3 des neuen CORJA entstand der vorliegende Gesetzesentwurf unter Mitwirkung aller Westschweizer Kantone und mit dem Ziel, die gemeinsame Geldspielpolitik zu stärken. Das BGS, die dazugehörigen Verordnungen sowie das gesamtschweizerische Konkordat (GSK) und das Westschweizer Konkordat (CORJA) lassen den Kantonen nur einen kleinen Spielraum. Sie müssen ihre Gesetzgebung bis spätestens 31. Dezember 2020 entsprechend anpassen. In der Zwischenzeit bleibt im Wesentlichen weiterhin das kantonale Recht anwendbar. Bis zu diesem Termin müssen also die neuen, bundesrechtskonformen gesetzlichen Grundlagen, damit die Sicherheits- und Justizdirektion als wichtigstes Organ bei der Umsetzung des aktuellen Gesetzes über die Spielapparate und Spielsalons und des aktuellen Lotteriegesetzes und – zu einem weniger wichtigen Teil – die Oberamtspersonen über insbesondere die Durchführung von Kleinspielen bewilligen und Geschicklichkeitsgrossspiele besteuern können, da die Freiburger Ausnahme deren Durchführung weiterhin zulässt.

6. Vernehmlassungsverfahren

Der Vorentwurf des Gesetzes, der am 19. Februar 2020 in Vernehmlassung ging, wurde von den betroffenen Institutionen und Organisationen mehrheitlich positiv aufgenommen.

Einige politische Parteien bestanden jedoch darauf, dass im Bereich Lottos ein Modell gewählt wird, das den örtlichen Gesellschaften möglichst wenig schade. Eine andere Partei kam auf Bestimmungen des CORJA zurück, die sich im Einzelnen auf die Einsetzung der interparlamentarischen Kommission zur Kontrolle der mit dem Konkordat eingesetzten Organe beziehen, sowie auf die Sonderklausel, die dem Staatsrat oder einem seiner Ämter die Kompetenz erteilt, einen Teil (max. 30%) der Gewinne der Loterie Romande, die der Kanton erhält, zu verteilen. Die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport sprach sich dafür aus, den aktuellen Verteilungsmodus für die Gewinne der Loterie Romande zwischen Sport, Kultur und Sozialem beizubehalten. Sie schloss sich ausserdem einer politischen Partei an und wünschte, dass bei Tombolas, die von nicht-gewinnorientierten Vereinen organisiert werden, die Höchstsumme der Einsätze mehr als CHF 10 000 betragen darf. Spiel- und Restaurantkreise sprachen sich für eine Senkung der Abgabe aus, die für den Betrieb von Geschicklichkeitsspielapparaten erhoben wird. Einige Pokerorganisationen wehrten sich aus finanziellen Gründen gegen die Anforderung, in regelmässigen Pokerturnieren Croupiers anstellen zu müssen. Das Amt für Gemeinden erinnerte daran, dass geprüft werden müsse, wie sich die neue Gesetzgebung auf die heutigen Kompetenzen der Gemeinden zur Erhebung einer Vergnügungssteuer (Lotterien, Lottos) und einer Steuer auf Spielapparaten (Geschicklichkeitsspielapparate, Unterhaltungsspiele) auswirke. Die Lotterie- und Wettkommission schliesslich plädierte für eine Harmonisierung der im Kantonsrecht eingeführten Begriffe mit der Terminologie des Bundesrechts.

Die verschiedenen Anmerkungen sind in die weiteren Überlegungen eingeflossen. Sie wurden entweder in den Gesetzesentwurf aufgenommen, soweit sie ihn betrafen, oder zumindest unter den betreffenden Bestimmungen im folgenden Kapitel kommentiert.

7. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

7.1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Diese Bestimmung begrenzt den Geltungsbereich des Gesetzes auf drei verschiedene zentrale Bereiche: die Spielbanken, die Geschicklichkeitsgrossspiele und die Kleinspiele. Beim ersten dieser Bereiche ist das Bewilligungs- bzw. Konzessionssystem vollständig im Bundesrecht geregelt. Die Behörden des Standortkantons müssen aber jeweils ihr Einverständnis erklären. Sie haben zudem die Möglichkeit, eine Abgabe auf dem Bruttospielertrag zu erheben, was eine Reduktion der Bundesabgabe zur Folge hat. Der zweite Bereich betrifft die Grossspiele und, innerhalb dieser Kategorie, speziell die Geschicklichkeitsspiele, da die Grosslotterien und Gross-Sportwetten mit dem Westschweizer Konkordat CORJA weiterhin in der alleinigen Kompetenz der Loterie Romande verbleiben. Das Westschweizer Konkordat erlaubt ihre Durchführung auf dem Gebiet der Romandie und ermächtigt die designierte Veranstalterin dazu, bei der vom GSK eingesetzten interkantonalen Behörde eine Bewilligung zu beantragen. Der dritte Bereich betrifft die Durchführung und die Beaufsichtigung von Kleinspielen. In diesem Bereich liegen die weitreichendsten Kompetenzen der Kantone, die in diesem Fall als Entscheidbehörden fungieren. Die Kompetenz ist allerdings insofern relativ, als die interkantonale Behörde über eine Kontrollbefugnis verfügt und die Durchführungsbedingungen weitgehend im Bundesrecht geregelt sind.

Art. 2 Begriffe

Dieser Artikel soll in didaktischem Sinn die Definition einiger Begriffe vermitteln, die klar in den Anwendungsbereich des Ausführungsgesetzes fallen und im Kanton weit verbreitet sind, weil sie in unterschiedlichem Ausmass zu seinem Kompetenzbereich gehören.

Der Begriff der Geschicklichkeitsgrossspiele ist bekannt. Im Bundes- und Kantonsrecht wurden sie bisher «Geschicklichkeitsspielapparate» genannt. Diese Spielkategorie entstand konkret am 1. April 2000, als die Glücksspielautomaten aus den öffentlichen Gaststätten und Spielsalons entfernt werden mussten und nur noch in Spielbanken erlaubt waren.

Die Spiellokale entsprechen den heutigen Spielsalons. Anstatt wie bisher zwei dürfen in den Spiellokalen nun bis zu 20 Geschicklichkeitsspielapparate aufgestellt werden.

Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere fallen in die Geldspielkategorie der Kleinspiele, sofern sie die allgemeinen Bedingungen und die spielspezifischen Anforderungen erfüllen. Diese Spiele werden vom Kanton bewilligt, der strengere Bedingungen vorsehen oder ihre Durchführung ganz verbieten kann (Art. 41 BGS).

Lottos gehören zur Kategorie der Kleinspiele und verbleiben demnach in der Kompetenz der Kantone. Sie sind im Kanton Freiburg weit verbreitet und werden in Gaststuben, in Festzelten und in grossen, fast ausschliesslich dafür genutzten Sälen durchgeführt. Solche Lottos werden nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Gemäss Artikel 129 Abs. 1 BGS müssen ihre Veranstalterinnen, wie auch die Veranstalterinnen anderer Kleinlotterien ihre Gewinne nicht vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke nutzen. Solange sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen (dies gilt bspw. für Vereine oder Stiftungen), dürfen sie die erzielten Gewinne wie bisher für ihre eigenen Zwecke verwenden. Sollte das Bundesrecht jedoch strengere Bedingungen einführen, so hätte dies eine grundlegende Änderung der heutigen Praxis zur Folge.

Ein weiterer wichtiger Begriff in diesem Zusammenhang ist die Tombola. Auch dieses Geldspielangebot stellt eine Form der Kleinlotterie dar. Es unterscheidet sich jedoch davon und kann deshalb dem Bewilligungssystem entgehen, wenn die Tombola bei einem Unterhaltungsanlass angeboten wird, wenn es nur Sachpreise zu gewinnen gibt, wenn die Gesamtsumme der Einsätze tief ist und wenn der Verkauf der Lose, die Ziehung und die Verteilung der Preise direkt am Anlass erfolgen. Man denke hier zum Beispiel an einen Verein, der seinen Mitgliedern oder Gästen an der Mitgliederversammlung Lose verkauft, um damit die Kosten der Veranstaltung zu decken. Ebenfalls in diese Kategorie fallen traditionelle Lottos, die in einem Saal mit beschränkter Aufnahmekapazität durchgeführt werden, bei denen die Summe der Einsätze auf CHF 10 000 beschränkt ist und die Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen.

7.2. Vollzugsorgane

Art. 3 Staatsrat

Wie beim aktuellen kantonalen Recht zu den Spielbanken sind auch mit der neuen Bundesgesetzgebung gewisse Kompetenzen einer kantonalen Behörde zuzuweisen. Diese wird im Ausführungsrecht bezeichnet. Logischerweise kommt dem Staatsrat mit seiner allgemeinen Kompetenz als Exekutive in Bezug auf die Spielbanken diese Aufgabe zu. Er übernimmt dabei die weiterhin aktuellen Bestimmungen des heutigen Ausführungsgesetzes zum Spielbankengesetz des Bundes (SGF 946.2), das seit 1. Januar 2002 in Kraft ist (Verfahren betreffend den Standort eines Kasinos, Kampf gegen illegale Spielangebote, Investition der Gewinne in gemeinnützige Projekte usw.).

Art. 4 Direktionen – Allgemeine Zuständigkeiten

Die Durchführung von Geldspielen ist eine reglementierte Tätigkeit, für welche die durch Artikel 27 der Bundesverfassung garantierte Wirtschaftsfreiheit klar nicht gilt. Vielmehr unterliegt sie einer sehr strengen gesetzlichen Regelung, deren Grundlage in Artikel 106 eben dieser Verfassung zu finden ist. Wie bei vielen anderen Tätigkeiten, für die das Bundes- oder Kantonsrecht ein Bewilligungssystem vorsieht, obliegt es der Sicherheits- und Justizdirektion, die dem Amt für Gewerbepolizei vorsteht, für eine ordentliche Umsetzung der in diesem Bereich beschlossenen kantonalen Regeln zu sorgen. Diese Zuständigkeit entspricht der heute gängigen Praxis. Für die Kontinuität dieser Praxis ist es gerechtfertigt, weiterhin eine Ausnahme für die Durchführung von Lottos vorzusehen. Diese besondere Form der Kleinlotterie findet in einem regionaleren Kontext statt, der mit zeitweiligen Veranstaltungen vergleichbar ist. Diese gehören aus denselben Gründen nicht zum Kompetenzbereich einer zentralen kantonalen Behörde.

Art. 5 Direktion – Besondere Zuständigkeit

In dem sehr spezifischen Bereich des Verfahrens zur Aufhebung von Spielsperren im Sinne von Artikel 80 BGS, mit denen Personen von Spielbanken und online durchgeführten Grossspielen ausgeschlossen werden, sieht das neue Bundesrecht (Art. 81 Abs. 3 BGS) vor, dass eine kantonal anerkannte Fachperson oder Fachstelle beigezogen wird. Die Direktion für Gesundheit und Soziales hat am 20. Dezember 2019 nach einem Treffen mit den Verantwortlichen des Freiburger Kasinos bereits das Freiburger Zentrum für Abhängigkeitserkrankungen (FZA), das dem Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) angegliedert ist, zur zuständigen Fachstelle erklärt. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen dem FZA, den Spielbanken und den Veranstalterinnen von online durchgeführten Grossspielen sind noch in einer Vereinbarung festzulegen, die der Direktion für Gesundheit und Soziales zur Genehmigung unterbreitet werden wird. Mit dieser Bestimmung wird diese Zuständigkeit verankert.

Art. 6 Oberamtsperson

Wie im Kommentar zu Artikel 4 erwähnt, bestätigt dieser Artikel die Zuständigkeit der Oberamtspersonen für Lottos und bewahrt damit eine bestens bewährte Praxis. Die Oberamtspersonen sind jedoch angehalten, bei ihren Entscheiden an Bedingungen des Bundes zu erfüllen. Die wichtigsten Änderungen sind folgende:

> Jedem Gesuch ist ein Konzept zu den spieltechnischen, organisatorischen und finanziellen Aspekten beizulegen (Art. 37 Abs. 1 BGS).
> Eine juristische Person als Veranstalterin kann die Organisation eines Lottos nur dann an Dritte auslagern, wenn diese gemeinnützige Zwecke verfolgen (Art. 33 Abs. 2 BGS).
> Jede Bewilligung wird der interkantonalen Behörde zugestellt (Art. 32 Abs. 2 BGS).
> Die Oberamtsperson achtet darauf, dass sie spätestens 3 Monate nach Abschluss des Spiels einen Spielbericht erhält (Art. 38 BGS).
> Der Höchstbetrag für einen einzelnen Einsatz ist auf CHF 10 begrenzt (Art. 37 Abs. 1 VGS).
> Der Wert der Gewinne beträgt mindestens 50% der Summe aller Einsätze.Mindestens jedes zehnte Los weist einen Gewinn auf (Art. 37 Abs. 3 VGS). Der Beleg dafür, dass diese beiden Bedingungen erfüllt sind, wird mit einer Antragsdeklaration erbracht. Der Anteil der Gewinnerinnen und Gewinner hängt vom Aufnahmevermögen des Raums und von der Zahl bzw. vom Wert der gemeldeten Lose ab.
> Pro Veranstalterin werden jährlich maximal zwei Bewilligungen erteilt (Art. 37 Abs. 4 VGS). Es wird nicht möglich sein, zwei Lotto-Bewilligungen für denselben Tag zu beantragen, um so die Einschränkungen zu den Einsätzen zu umgehen (Stückpreis der verkauften Karten).

Im Übrigen darf es im Kanton weiterhin Spiellokale geben, für welche die interkantonale Behörde bis zu 20 Geschicklichkeitsspielautomaten bewilligen kann (Art. 71 Abs. 6 VGS). Wie bei der aktuellen Praxis für Spielsalons und öffentliche Gaststätten ist es gerechtfertigt, dass die Oberamtsperson als Hüterin der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit die Kompetenz erhält, diese Lokale bei grösseren Problemen vorläufig schliessen zu lassen.

Art. 7 Kantonspolizei

Weder die Sicherheits- und Justizdirektion noch das Amt für Gewerbepolizei verfügen über Inspektorinnen und Inspektoren, die Kontrollen vor Ort durchführen. Sobald im Gesetz ein Bewilligungssystem und Betriebsbedingungen festgelegt sind, sollte der Kantonspolizei der Auftrag erteilt werden, im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgaben für die Einhaltung der geltenden Vorschriften zu sorgen. Es handelt sich hierbei nicht um neue Aufgaben, sondern um bestehende Aufgaben, die an das neue Recht angepasst werden.

7.3. Spielbanken

Art. 8 Vorgängige Zustimmung

Gemäss Artikel 8 Abs. 1 Bst. e BGS kann eine Konzession für die Durchführung von Spielbankenspielen nur erteilt werden, wenn Standortkanton und Standortgemeinde dies befürworten. Artikel 11 Abs. 1 BGS führt weiter aus, dass der Entscheid des Bundesrats nicht anfechtbar ist. Es gibt grund-

sätzlich keinen Grund, der die Einführung eines Rechtsmittels gegen die kantonale Zulassung rechtfertigen würde. Diese Zulassung ist wie die Zulassung der Gemeinde eine Stellungnahme, die im Dossier, das dem Bundesrat vorgelegt wird, ein Element unter anderen darstellt. Die kantonale Behörde und die Gemeindebehörde verfügen im Verfahren über volle Ermessensfreiheit, da im Bundesrecht keine konkreten Kriterien definiert sind. Demzufolge sind die Interessen der Region und des Kantons die wesentlichen Aspekte, die es zu berücksichtigen gilt.

Art. 9 Abgabe

Diese Bestimmung liefert die obligatorische gesetzliche Grundlage für die Erhebung der kantonalen Abgabe im Sinne von Artikel 122 BGS.

Das Bundesrecht erlaubt den Kantonen, die Veranlagung und den Bezug der kantonalen Abgabe der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) zu übertragen (Art. 123 Abs. 2 BGS). Aufgrund von Synergien und aus Spargründen empfiehlt es sich, dieses Angebot, das keinerlei Zusatzkosten verursacht, weiterhin zu nutzen.

7.4. Grossspiele

7.4.1. Geschicklichkeitsgrossspiele

Art. 10 Bewilligungsgrundsatz

Die Geschicklichkeitsgrossspiele (im alten Recht Geschicklichkeitsspielapparate genannt) liegen nun grösstenteils nicht mehr in der Kompetenz der Kantone. Diese haben gemäss Artikel 28 BGS nur noch das Recht, sie auf ihrem Gebiet zu verbieten. Entsprechend der gängigen Praxis bestätigt der Entwurf den Willen des Kantons, ihre Durchführung unter den neuen bundesgesetzlichen Bedingungen weiterhin zuzulassen. Die Änderungen betreffen insbesondere die in Artikel 22 BGS festgelegten Anforderungen der Ehrenhaftigkeit und Zahlungsfähigkeit, die Massnahmen zur sicheren Spieldurchführung und zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel nach Artikel 26 BGS sowie eine erweiterte Möglichkeit zum Aufstellen von Grossspielautomaten an öffentlichen Orten mit zahlungspflichtigem Gastronomie- oder Unterhaltungsangebot und in Spiellokalen (Art. 71 VGS).

Wahrscheinlich wird sich der Kanton Freiburg in Bezug auf seine grundsätzliche Zustimmung zu diesem Spielangebot auf seinem Gebiet auch in Zukunft von der übrigen Westschweiz unterscheiden. Interessanterweise hat sich die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) als zukünftige interkantonale Behörde im November 2019 an die CRLJ gewandt, um die widerständigen Westschweizer Kantone dazu zu bewegen, dem Deutschschweizer Trend zu folgen und in ihrer neuen Ausführungsgesetzgebung die Möglichkeit zum Betrieb von Geschicklichkeitsspielapparaten einzuführen. Dieser Schritt war nicht etwa eine Werbeaktion, sondern ist Ausdruck der Überzeugung, dass attraktive und kontrollierte Spielangebote aus gesetzgeberischer Sicht ein zentrales Element im Kampf gegen illegale Angebote und Apparate darstellen. Da deren Gewinn vorgeblich nur in kostenlosen Spielpartien besteht, unterstehen sie nicht dem Gesetz unterstehen, obwohl ein grosses Missbrauchsrisiko besteht.

7.4.2. Spiellokale

Art. 11 Patentsystem

Das Patentsystem für Spiellokale orientiert sich weitgehend an jenem, das bisher für die Spielsalons galt und in den Artikeln 24 ff. des aktuellen Gesetzes über die Spielapparate und Spielsalons (SGF 946.1; SpASG) geregelt ist. Es unterscheidet sich nur in einem Punkt, der aus Artikel 33 SpASG hervorgeht. Dieser sah für die Erteilung einer Bewilligung eine Bedürfnisklausel vor. Die Beibehaltung einer solchen Klausel wäre nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar, da dieses keine entsprechende Regelung vorsieht. Überdies würde sie kaum angewandt, denn die Zahl der Spielsalons hat im Verlauf der Jahre abgenommen (von 20 Patenten zu Beginn der 2000er Jahre auf 6 im Jahr 2019). Der Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass die Geschicklichkeitsspiele nie so erfolgreich wurden wie erwartet und dass ein Raum, der in erster Linie für die Durchführung solcher Spiele eingerichtet ist, ein unternehmerisches Risiko darstellt. Selbst die Tatsache, dass in Zukunft in einem Spiellokal bis zu 20 solcher Apparate (heute 5) zulässig sind, wird an dieser Situation nichts ändern (Art. 71 Abs. 6 VGS).

Art. 12 Juristische Person

Angesichts der Bedingungen, die Artikel 13 des Entwurfs an die verantwortliche Person eines Spiellokals stellt, und der Garantien, die von dieser Person in Sachen öffentliche Ruhe und Ordnung und in Sachen Jugendschutz verlangt werden, muss die Bewilligung zwingend einer natürlichen Person erteilt werden können, selbst wenn sich eine Betreibergesellschaft um die Verwaltung des Lokals kümmert.

Art. 13 Persönliche Anforderungen

Die Bedingungen der Ehrenhaftigkeit und Zahlungsfähigkeit in dieser Bestimmung entsprechen vollauf der neuen Bundesgesetzgebung. Diese sieht für die Bewilligungsinhaber, die ihre Spielapparate selbst betreiben, ähnliche Anforderungen vor. Die Bedingungen wurden eins zu eins aus dem SpASG übernommen. In Bezug auf die Garantien, welche die Behörden von einer Person verlangen, die verantwortlich ist für einen öffentlichen Ort, an dem Risikoaktivitäten angeboten werden, haben sie sich bewährt.

Art. 14 Räumlichkeiten

Das Bundesrecht sagt nichts zur Konformität von Spiellokalen mit technischen Anforderungen (Baubewilligung, Brandschutz, Volksgesundheit usw.). Dieser Artikel soll daran erinnern, dass für die Erteilung eines Patents für ein Spiellokal der vorgesehene Raum diese Nutzung zulassen muss. In diesem Zusammenhang wird zudem an eine Bestimmung des neuen Bundesrechts erinnert. So muss der Ort unabhängig von baulichen Aspekten und vom Patent insofern den sozialen Schutz garantieren, als er sich nicht in der Nähe von Schulen oder Jugendzentren befinden darf. Ist dies der Fall, so verbietet die interkantonale Behörde das Aufstellen von Grossspielautomaten.

Art. 15 Patententzug

Sobald ein Patent an Bedingungen geknüpft ist, die der Inhaberin oder dem Inhaber auferlegt werden, muss die Entscheidbehörde auch den Entzug dieses Patentes verfügen können. Unter Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit müssen vor Ergreifen der Massnahme Verwarnungen ausgesprochen und der Anspruch auf rechtliches Gehör eingehalten werden. Den Umständen entsprechend kann die Oberamtsperson gemäss den Artikeln 6 Abs. 2 und 18 Abs. 2 des Entwurfs vorgängig eine provisorische Schliessung verfügen.

Art. 16 Öffnungs- und Schliessungszeiten

Das SpASG sieht für Spielsalons momentan folgende Öffnungszeiten vor: Montag–Samstag, 9–23 Uhr sowie Sonntag und allgemeine Feiertage, 14–23 Uhr. Diese Öffnungszeiten gehen auf die Verabschiedung des Gesetzes im Jahr 1992 zurück. Sie wurden nie revidiert. Auch die Veranstalterinnen haben nie eine Verlängerung verlangt. Um sowohl der Art des Angebots wie auch der neuesten Entwicklung im Bereich zahlreicher öffentlich zugänglicher Orte Rechnung zu tragen, soll eine geringe Anpassung vorgenommen werden. So wird die Schliessungszeit in Zukunft mit jener der meisten öffentlichen Gaststätten zusammenfallen.

Art. 17 Schutz von Minderjährigen

Gemäss Artikel 72 BGS sind die Veranstalterinnen von Geldspielen angehalten, Minderjährige besonders zu schützen. Sie sind nicht zu Spielbankenspielen und zu online durchgeführten Grossspielen zugelassen. Für die anderen Grossspiele entscheidet die interkantonale Behörde über das Mindestalter, das jedoch nicht unter 16 Jahren liegen darf. Abklärungen bei der Comlot haben ergeben, dass sich diese an der gängigen kantonalen Praxis zu orientieren gedenkt. Da das Mindestalter für Geschicklichkeitsspiele heute in fast allen Kantonen einschliesslich Freiburg bei 18 Jahren liegt, sollte diese Altersgrenze auch für den Zutritt zu den Spiellokalen selbst festgesetzt werden, denn der Besuch solcher Lokale steht in direktem Zusammenhang mit den dort aufgestellten Spielapparaten.

Art. 18 Öffentliche Ordnung und Ruhe

Obwohl vor der Eröffnung eines Spiellokals eine Baubewilligung erteilt werden muss und die verantwortliche Person Bedingungen in Bezug auf ihre Ehrenhaftigkeit erfüllen muss, ist es doch gerechtfertigt, diese daran zu erinnern, dass sie in erster Linie für einen allgemein gesetzeskonformen Betrieb zu sorgen hat, wie dies im Bereich der öffentlichen Gaststätten der Fall ist. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip wird die Kantonspolizei nur in schwierigeren Situationen zum Einsatz kommen oder in Fällen, die genügend schwerwiegend sind, um Massnahmen zur Einschränkung des Betriebs oder sogar einen von der Oberamtsperson angeordneten Betriebsunterbruch zu rechtfertigen.

7.4.3. Gemeinsame Bestimmung

Art. 19 Gebühren und Abgaben

Im Verfahren für die Erteilung eines Spiellokalpatentes wird geprüft, ob das eingereichte Gesuch die gesetzlichen Anforderungen erfüllt, es werden bei verschiedenen Behörden Stellungnahmen eingeholt und es wird eine Verfügung verfasst. Dieser administrative Aufwand rechtfertigt die Erhebung einer Gebühr. Die Bandbreite für den entsprechenden Betrag wird in einer Verordnung festgesetzt. Der Betrag wird von der Komplexität des Dossiers und von der jeweiligen Situation abhängen (Eröffnung eines Spiellokals, Patenterneuerung, Patententzug). Die Gebühr wird in jedem Fall der Person auferlegt, die das Patentgesuch stellt oder bereits im Besitz eines Patents ist. Die Geschicklichkeitsgrossspiele fallen hingegen in die Zuständigkeit der interkantonalen Behörde, unabhängig davon ob sie in einem Spiellokal aufgestellt werden sollen, das hauptsächlich ihrem Betrieb dient, oder an einem öffentlichen Ort mit einem Gastronomie- oder Unterhaltungsangebot. Deshalb wird der Kanton dafür in Zukunft keine Gebühr mehr erheben können. Wie heute ist es ihm jedoch nicht verboten, bei den einzelnen Spiellokalen eine Betriebsabgabe zu erheben. Zu diesem Zweck hat die Comlot der zuständigen kantonalen Behörde eine Liste der von ihr bewilligten Apparate mit ihrem jeweiligen Standort zukommen lassen.

Mit dem Entwurf wird eine Änderung der Besteuerungsart und der entsprechenden Skala vorgeschlagen. Anstelle des bisherigen Systems mit einer Abgabe im Verhältnis zu den registrierten Einsätzen pro Spielapparat soll eine Pauschalabgabe eingeführt werden, die das Verfahren wesentlich vereinfacht. Das System der Pauschalabgabe war im Kanton Freiburg bereits bei den Geldspielautomaten der vorigen Generation angewandt worden. Damals war die Abgabe auf CHF 400 pro Spiel und Apparat festgesetzt. Angesichts der

viel geringeren Gewinne, die heute mit Geschicklichkeitsspielen erwirtschaftet werden, ist es gerechtfertigt, diese Abgabe deutlich zu senken und zwar auf CHF 150. Selbst mit diesem Betrag dürfte die Summe der erhobenen Gesamtabgaben um rund CHF 15 000 ansteigen, vorausgesetzt natürlich dass die Zahl der Spielapparate stabil bleibt (2019: 317). Schliesslich ist es weiterhin angebracht, einen Teil dieses Steuerertrags für Präventions- und Suchtbekämpfungsprojekte zu verwenden, die unter der Schirmherrschaft der kantonalen Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht stehen.

Gestützt auf Artikel 23 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die Gemeindesteuern (SGF 632.1; GStG) verfügen zahlreiche Gemeinden über ein Reglement, das für Geschicklichkeitsspielapparate eine auf CHF 400 beschränkte Steuer vorsieht. Da der Kanton für diese Spielkategorie mit der neuen Bezeichnung «Geschicklichkeitsgrossspiele» weiterhin eine Steuerregelung vorsieht, sollte auch die Möglichkeit zur Besteuerung auf Gemeindeebene beibehalten werden. Der Höchstbetrag dieser Steuer wird in den Schlussbestimmungen allerdings beschränkt.

7.5. Kleinspiele

7.5.1. Kleine Pokerturniere

Art. 20 Schutz von Minderjährigen

Obwohl die angebotenen Geldspiele zu den Kleinspielen gehören, sollen Minderjährige mit dem Entwurf besonders geschützt werden, indem ihnen die Teilnahme an Pokerturnieren untersagt wird. Dies gilt sowohl für gelegentliche wie auch für regelmässige Turniere. Diese Massnahme widerspricht dem Bundesrecht nicht. Sie ist Ausdruck des Willens, eine frühe Abhängigkeit oder Verhaltensprobleme zu verhindern.

Art. 21 Allgemeine Voraussetzungen

Die Entstehung einer legalen Pokerszene in der Schweiz entspricht ganz offensichtlich einem gesellschaftlichen Interesse. Dazu ist zu sagen, dass Pokerspiele ausserhalb von Spielbanken infolge eines Bundesgerichtsurteils seit dem 20. Mai 2010 verboten sind und dass sich viele Anhängerinnen und Anhänger des Spiels eine Liberalisierung wünschen. Wie bei anderen Spielformen kehrt die neue Bundesgesetzgebung auch hier zu einem Bewilligungssystem für Turniere mit geringen Einsätzen zurück, wobei die Kantone sie ganz verbieten können.

Die in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen erinnern an die Bundesvorschriften (Art. 33 und 36 BGS und 39 VGS), die für alle Pokerturniere gelten. Sie sehen keine besonderen Verpflichtungen für gelegentliche Turniere vor, da die Teilnahmegebühren den Veranstalterinnen keine nennenswerten Gewinne ermöglichen. Im Entwurf wird insbesondere darauf verzichtet, den Veranstalterinnen und ihren Angestellten die Teilnahme am Turnier zu verbieten. Die fraglichen Turniere werden mit hoher Wahrscheinlichkeit von Amateurvereinen organisiert, bei denen ein solches Verbot übertrieben wäre.

Die Dauer der Bewilligung ist wie bei allen Kleinspielen gemäss Artikel 37 Abs. 2 BGS auf sechs Monate beschränkt.

Da die Kasinos wenig Interesse daran zeigen, solche wenig ertragreichen Spiele anzubieten, und in der Bevölkerung aber eine entsprechende Nachfrage besteht, haben die Westschweizer Kantone vereinbart, kleine Pokerturniere zu erlauben und gleichzeitig die Gefahr von exzessivem oder illegalem Geldspiel zu begrenzen. Zwei Kategorien von Veranstalterinnen sind auf dem Markt zu erwarten: Einerseits Veranstalterinnen von gelegentlichen Turnieren, die wenig professionell und eher spontan organisiert werden, und andererseits Veranstalterinnen, die den Betrieb von eigens auf Poker ausgerichteten Spielstätten anstreben. Diese werden wirtschaftlich in der Lage sein, ein positives Bild ihrer Tätigkeit zu vermitteln, und also klar bereit sein, eine Reihe von Massnahmen zu ergreifen, mit denen unter anderem das exzessive Geldspiel bekämpft wird.

Unter Berücksichtigung dieser Tatsache und mit Verweis auf Artikel 39 Abs. 7 VGS, der dieselbe Unterscheidung vorsieht, übernimmt der Entwurf beide Möglichkeiten mit dem Ziel, den Veranstalterinnen, die mindestens zwölf Turniere pro Jahr durchführen, und den Veranstalterinnen, die ein Turnier an einem Ort durchführen, an dem mindestens zwölf Turniere pro Jahr stattfinden, besondere Bedingungen aufzuerlegen.

Art. 22 Besondere Bedingungen für regelmässige Turniere

Die besonderen Bedingungen für die Veranstalterinnen von regelmässigen Turnieren wurden mit den Fachleuten des Pokerverbands diskutiert. Diese schliessen im Übrigen nicht aus, dass sie ein Lizenzsystem einführen könnten, wie es im Sport besteht (z. B. Swiss Tennis). Mit diesem System könnten die Veranstalterinnen die Erwartungen der Kantone effizient erfüllen. Es wurde zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht für obligatorisch erklärt. Da diese Gesetzgebung neuartig ist und die Behörden über wenig Informationen zur konkreten Ausgestaltung dieses Marktes haben, sieht die CORJA die Möglichkeit vor, eine interkantonale Beratungskommission für Pokerfragen einzusetzen. Diese hätte den Auftrag, die für die Bewilligung und Aufsicht von Pokerspielen zuständigen Behörden zu unterstützen und den reglementarischen Rahmen bei Bedarf an die Entwicklung anzupassen. Der Beratungskommission würden in diesem Fall u. a. Vertretende der Veranstalterinnen, Akteure aus dem Präventionsbereich und Behörden der Strafverfolgung angehören.

Vor Kurzem haben einige Veranstalterinnen und Veranstalter von regelmässigen Pokerturnieren in der Westschweizer Pokerszene eine Petition lanciert, um die Behörden für die finanziellen Folgen zu sensibilisieren, die die Pflicht zur Einsetzung von Croupiers an den Tischen hätte. Diese Anforderung entstammt der auf Westschweizer Ebene erarbeiten Vorlage für den Gesetzesentwurf und ergibt ganz klar einen Sinn, denn die Club-Verantwortlichen müssen professioneller werden und haben ein Interesse daran, die Seriosität ihrer Organisation zu belegen, gerade in einer Branche, wo ein fehlender Rahmen zu massivem Betrug führen könnte.

Art. 23 Gebühren

Es ist den Kantonen (ausser bei den Geschicklichkeitsspielen) nicht erlaubt, einen Teil der Reingewinne durch Besteuerung ihrer zwingenden gemeinnützigen Verwendung entziehen, indem sie andere als die in der Bundesgesetzgebung vorgesehenen Abgaben und Steuern erheben. Es kommen also nur Aufsichtsgebühren in Frage, die an die Grundsätze der Gleichwertigkeit und der Kostendeckung gebunden sind. Im Pokerbereich sind die Gewinnaussichten der Veranstalterinnen relativ gering (max. 10 Spieler/innen pro Tisch, die eine Teilnahmegebühr von rund CHF 30 für ein dreistündiges Turnier zahlen, wobei die Veranstalterin eine/n Croupier pro Tisch stellen muss). Die Höhe der Gebühr darf deshalb nicht abschreckend sein. Es ist vorgesehen, dieses Argument in der Verordnung, die den Entwurf ergänzen wird, zu berücksichtigen und Gebühren festzusetzen, die in der Westschweiz einheitlich sein werden.

Art. 24 Berichterstattung und Rechnungslegung

Artikel 38 Abs. 2 BGS sieht vor, dass für Veranstalterinnen, die 24 oder mehr kleine Pokerturniere pro Jahr durchführen, bezüglich Rechnungslegung und Revision die gleichen Regeln gelten wie für Spielbanken und Grossspiele. Für kleinere Veranstalterinnen genügen eine Abrechnung und Angaben über den Spielverlauf, die der kantonalen Behörde zuzustellen sind.

Der Entwurf ist restriktiver und auferlegt allen Veranstalterinnen regelmässiger Turniere strengere Kontrollvorkehrungen.

7.5.2. Andere Kleinspiele

Art. 25 Lokale Sportwetten

Artikel 33 BGS erlaubt die Durchführung von kleinen Sportwetten, wenn sie sicher und auf transparente Weise durchgeführt werden und wenn von ihnen nur eine geringe Gefahr des exzessiven Geldspiels, der Kriminalität und der Geldwäscherei ausgeht. Artikel 35 BGS führt weiter aus, dass die Spiele nach dem Totalisatorprinzip konzipiert sein müssen. Entsprechend der gemeinsamen Haltung der Westschweizer Kantone sieht der Entwurf vor, diese Spielkategorie zu verbieten, wobei der Staatsrat besondere Ausnahmen bewilligen kann.

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Veranstalterinnen von grossen Sportwetten schon heute Wetten auf die grossen nationalen Meisterschaften der populärsten Sportarten durchführen. Kleine Sportwetten wären also nur bei kleineren Wettkämpfen oder Amateur-Wettkämpfen oder bei weniger populären Sportarten bzw. solchen mit wenig Medienecho möglich. Doch obwohl die Gefahr der Manipulation von Sportwettkämpfen aufgrund der Totalisator-Anforderung für Festquotenwetten sinkt, bleibt das Manipulationsrisiko bestehen. Ebenfalls aufgrund der Totalisator-Anforderung, aber auch weil mindestens 50% der Einsätze in Form von Gewinnen an die Spielenden verteilt werden müssen, ist die Durchführung solcher Wetten finanziell wenig attraktiv für Klubs, die viel stärker von den Beiträgen des kantonalen Sportfonds profitieren, der von den grossen Sportwetten gespeist wird. Es ist deshalb angezeigt, die in Artikel 41 Abs. 1 BGS vorgesehene Möglichkeit von kantonalen Verboten zu nutzen und gleichzeitig eine Ausnahmeklausel für besondere Veranstaltungen wie Schwing- und Älplerfeste mit besonderer kultureller oder kulturerblicher Bedeutung für die Region vorzusehen.

Art. 26 Kleinlotterien und Lottos – Bewilligungsvoraussetzungen

Die Anforderungen der Absätze 1 und 2 dieser Bestimmung geben das neue Bundesrecht wieder. Dieses gibt den Kantonen in diesem Bereich lediglich die Möglichkeit, strengere Regelungen oder ein Verbot vorzusehen.

Absatz 2 bezieht sich auf Artikel 39 BGS, der analog zu den Grossspielen die Begrenzung der Geltungsdauer von Bewilligungen für Kleinlotterien erlaubt. Vorgeschlagen wird eine Geltungsdauer von sechs Monaten, wie dies auf Westschweizerischer Ebene aus Gründen des Spielerschutzes und der Transparenz vorgeschlagen wurde.

Art. 27 Kleinlotterien und Lottos – Gebühren

Gemäss Artikel 129 BGS dürfen Veranstalterinnen von Kleinlotterien, die sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen, die Reingewinne dieser Spiele für ihre eigenen Zwecke verwenden. Es gilt jedoch ebenfalls der Grundsatz einer vollumfänglichen Verwendung für gemeinnützige Zwecke, wobei die Durchführungskosten vorbehalten bleiben. Diese müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Gewinnen stehen (Art. 34 Abs. 2 BGS). Die steuerliche Souveränität der Kantone wird demnach eingeschränkt. Artikel 106 Abs. 6 der Bundesverfassung lässt in dieser Hinsicht keinen Interpretationsspielraum. Die Reinerträge der Veranstalte-

rinnen von Kleinlotterien (Sport- oder Kulturvereine) sind für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Folglich kann der Kanton nicht einen Teil dieses Betrags seiner zwingenden Verwendung entziehen, erst recht nicht um damit öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Bisher gab es im Kanton Freiburg eine solche Abgabe. Sie belief sich auf 2% aller Einsätze sowohl bei Kleinlotterien und Lottos, wie auch bei den Grosslotterien, die von der *Société de la Loterie de la Suisse Romande* durchgeführt werden. Obwohl diese Abgabe in einem parallelen Verteilungsverfahren ebenfalls vollumfänglich für kulturelle, soziale und sportliche Zwecke verwendet wurde, haben sie das Bundesgericht und die Rechtswissenschaft als indirekte Ausgabensteuer oder Konsumsteuer eingestuft (BGE 122 I 220). Da sie den Reinertrag der Spiele antastet, welcher eigentlich der Veranstaltungsgesellschaft zugute kommen soll, kann sie im neuen Kantonsgesetz nicht beibehalten werden. Es ist hingegen gerechtfertigt, in der Verordnung zum vorliegenden Entwurf eine niedrige Gebühr zu erheben, mit der die Kosten für die Ausstellung der Bewilligungen und für die Aufsicht gedeckt werden können, ohne jedoch die Veranstalterinnen, die keinen wirtschaftlichen Zweck verfolgen, zu bestrafen.

Art. 28 Tombolas

Artikel 41 Abs. 2 BGS schliesst die Kleinlotterien, die dem Begriff Tombola entsprechen, von allen Anforderungen aus. Dies gilt auch für die Anforderung, die Reingewinne für gemeinnützige Zwecke bzw. für die Zwecke der Veranstalterin, die sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmet, zu verwenden. Der Bundesrat sieht in diesem Fall in Artikel 40 VGS vor, dass die Summe aller Einsätze auf CHF 50 000 beschränkt ist. Auf Westschweizerischer Ebene wurde dies als problematisch beurteilt, weil die einkassierten Einsätze nach Abzug der Kosten Veranstalterinnen, die einen rein wirtschaftlichen Zweck verfolgen, ohne Kontrolle und völlig legal reich machen könnten. Der Entwurf schlägt deshalb vor, die Höchstsumme auf CHF 10 000 herabzusetzen, indem einmal mehr von der Kompetenz nach Artikel 41 Abs. 1 BGS Gebrauch gemacht wird. Diese Bestimmung, die restriktiver als das Bundesrecht ausfällt, ist für nicht-gewinnorientierte Vereine, die auf diese Weise ihre Tätigkeit finanzieren möchten, verbindlich. Eine höhere Gesamteinsatzsumme würde hingegen der Westschweizer Harmonisierung zuwiderlaufen, die dem gesamten Entwurf zugrunde liegt.

7.6. Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Art. 29 Rechtsmittel

Verwaltungsentscheide, die eine kantonale Behörde im Bereich der Durchführung von Kleinspielen trifft, sind gemäss den ordentlichen Regeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege mit Beschwerde anfechtbar.

Im besonderen Bereich der Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsgrossspiele ist es hingegen angebracht, ein vorgängiges Einspracheverfahren einzuführen. Sowohl im Bereich Geldspiele wie auch im Bereich öffentliche Gaststätten hat sich gezeigt, dass sich mit einer Einsprache fast alle Beanstandungen zur vollen Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger regeln lassen, ohne das Kantonsgericht unnötig zu belasten.

Art. 30 Strafbestimmungen – Strafen

Artikel 135 BGS sieht vor, dass die Verfolgung und die Beurteilung der Straftaten im Zusammenhang mit den «anderen Geldspielen» als Spielbankenspielen und Grossspielen den Kantonen obliegen, wobei die vom GSK eingesetzte interkantonale Behörde zur Untersuchung beigezogen werden kann. Artikel 106 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs legt für Bussen zudem einen Höchstbetrag von CHF 10 000 fest, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt. Die Kantone können demnach im Bereich der Kleinspiele Strafen vorsehen.

Das vorgeschlagene System richtet sich nach jenem, das bisher im Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons (Art. 50) und im Lotteriegesetz (Art. 17) definiert war. Es wird an die neuen Vorschriften angepasst.

Art. 31 Strafbestimmungen – Verfahren

Wie bei den öffentlichen Gaststätten oder bei anderen reglementierten Tätigkeiten fallen Widerhandlungen im Bereich des Geldspiels unter die Strafrechtspflege, die gemäss Artikel 3 Abs. 2 Bst. a des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 von den Oberamtspersonen ausgeübt wird.

8. Änderung des Gesetzes über die Gemeindesteuern

Mit dem aktuellen Wortlaut bildet Artikel 23 Abs. 1 Bst. b GStG die gesetzliche Grundlage, auf der die Gemeinden mit einem Reglement eine Steuer auf Spielapparaten erheben können. Der Geltungsbereich dieser Bestimmung erstreckt sich sowohl auf Geschicklichkeitsgrossspiele (bisher Geschicklichkeitsspielapparate) als auch auf Unterhaltungsspiele ohne jegliche Gewinnmöglichkeit (Flipperkasten, Billard usw.).

Die Geschicklichkeitsgrossspiele, von denen in öffentlichen Gaststätten 2 und in Spiellokalen 20 aufgestellt werden dürfen, haben im Verlauf der Zeit einen Grossteil ihrer Anziehungskraft eingebüsst. Viele Gemeinden, die sie ursprünglich einer jährlichen Steuer von höchstens CHF 400 unterstellt hatten, wurden darauf aufmerksam gemacht und haben ihren Tarif zwischenzeitlich angepasst oder auf jegliche Besteuerung verzichtet. Um dem Rechnung zu tragen, wird im vorliegenden Entwurf vorgeschlagen, den Höchstbetrag dieser Steuer dem Betrag der Pauschalabgabe, die der Kanton in Zukunft erheben wird, gleichzusetzen. Entsprechend der Änderung

des Gesetzes über die Ausübung des Handels, die der Entwurf für Unterhaltungsspiele vorsieht, steht ausserdem nicht mehr zur Diskussion, die Gemeindebesteuerung auf diese Apparate auszudehnen. Diese bieten den Gästen zwar eine willkommene Unterhaltung, ermöglichen aber nur sehr bescheidene Gewinne.

Artikel 23 Abs. 1 Bst. a GStG ist allgemein formuliert und bedarf deshalb keiner formellen Änderung. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Gemeinden in Zukunft in ihren Reglementen Lotterien und Lottos nicht mehr als unterhaltungssteuerpflichtige Aktivitäten aufführen dürfen. Die Gründe dafür sind dieselben, die den Kanton dazu gebracht hat, bei den Lotterien auf jegliche Abgabe zu verzichten, damit der gesamte Gewinn aus dem Spiel dem Verein als Veranstalter zugute kommt. In diesem Zusammenhang wird auf den Kommentar zu Artikel 27 des Entwurfs verwiesen.

Die Vorlagen der Gemeindereglemente für die Erhebung einer Steuer auf Spielapparaten und für die Erhebung einer Vergnügungssteuer werden in diesem Sinne angepasst werden müssen. Gemeinden, die über solche Vorlagen verfügen, werden deren Inhalt so anpassen müssen, dass er mit dem neuen Bundesrecht und mit dem kantonalen Recht, das am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, vereinbar ist. Die daraus folgenden Ertragsausfälle werden davon abhängen, wie viele Geldspielautomaten auf ihrem Gemeindegebiet betrieben werden und wie häufig dort Lottos veranstaltet werden, sowie vom bisher geltenden Steuertarif.

9. Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels

Das Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons, das mit dem vorliegenden Entwurf aufgehoben werden soll, enthält einige Bestimmungen, mit denen der Betrieb von Unterhaltungsspielapparaten einem Bewilligungssystem unterstellt wurde. Es sei hier daran erinnert, dass ein Unterhaltungsapparat per Definition ein Spielapparat ist, der eine entgeltliche Leistung ohne Gewinnmöglichkeit bietet. Demnach fallen solche Apparate nicht in den Geltungsbereich des neuen BGS und können nicht mit den Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz erfasst werden.

Um den Betrieb solcher Apparate auf kantonaler Ebene weiterhin zu regeln, schlägt der Entwurf vor, im Gesetz über die Ausübung des Handels einige Bestimmungen einzuführen, die weitgehend das aktuelle Recht übernehmen. Ganz im Sinne des Entwurfs, der keine Abgabe auf Kleinspielen erhebt, wird mit der Änderung die bisherige Betriebsabgabe gestrichen. Diese wird auf dem Verordnungsweg durch eine moderate Gebühr ersetzt.

Im Jahr 2019 gab es im Kanton 70 Unterhaltungsspielapparate, die in öffentlichen Gaststätten und Spielsalons betrieben wurden. Die Betriebsabgaben beliefen sich auf insgesamt CHF 22 500. Mit dem neuen Recht dürfte anstelle dieser Abgabe und für die gleiche Apparatezahl ein Betrag von CHF 7000 erhoben werden.

10. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Damit der Entwurf mit dem neuen Bundesrecht übereinstimmt, unterscheidet er sich in folgenden Punkten von der aktuellen Gesetzgebung:

> **Grossspiele**

Bei den von der Loterie Romande organisierten Lotterien und Sportwetten wird die kantonale Abgabe in der Höhe von 2% aller Einsätze in Zukunft nicht mehr erhoben. Im Jahr 2019 belief sich der Ertrag aus dieser Abgabe, der für Kultur-, Sozial- und Sportprojekte verwendet wurde, auf CHF 1 617 804. Dieser Betrag war wie in den Vorjahren auf den Gewinnanteilen erhoben worden, welche die Loterie Romande an die zwei kantonalen Gewinnverteilungskommissionen überwiesen hatte. Anschliessend wurde er seit 2012 gemäss der Verordnung über den Fonds der Lotterieabgaben vom 6. Oktober 2003 (SGF 958.15) in drei Tranchen von CHF 500 000 auf drei Fonds für die Bereiche Kultur, Soziales und Sport aufgeteilt. Der Restbetrag stand dem Staatsrat in einem Fonds zur Verfügung, den er für die drei gleichen Bereiche verwenden konnte. Die Nutzung der drei Fonds in den drei genannten Bereichen wurde jeweils von den zuständigen zwei Direktionen und drei Ämtern beschlossen.
Der Ertrag der Lotterieabgaben, die mit der neuen Bundesgesetzgebung nicht vereinbar sind, wird gemäss Artikel 8 Abs. 1 CORJA ersetzt durch einen Prozentsatz des kantonalen Anteils am Gewinn der Loterie Romande, dessen Ertrag vom Staatsrat oder von den zuständigen zwei Direktionen und drei Ämtern auf die gleichen drei Bereiche verteilt wird wie heute. Der Ersatz der kantonalen Lotterieabgaben durch einen Teil des Gewinns der Loterie Romande ändert für die Leistungsempfänger an sich nichts. Die neuen Statuten der Loterie Romande sehen allerdings vor, dass der Betrag für den nationalen Sport (heute CHF 10 652 251 pro Jahr) neu vor der Verteilung an die sechs Westschweizer Kantone vom Gesamtgewinn der Loterie Romande abgezogen wird, während diese Zuwendung an den nationalen Sport heute Teil des Betrags ist, der insgesamt an den nationalen und kantonalen Sport verteilt wird. Auch diese Änderung hat an sich keine Auswirkungen auf die Leistungsempfänger, aber in den neuen Statuten der Loterie Romande wurden die Anteile für Kultur und Soziales einerseits und für den kantonalen Sport andererseits ein wenig angepasst. Ausgehend von den Beträgen von 2019, die aus der Rechnung 2018 der Loterie Romande hervorgehen, bedeutet diese Anpassung der Anteile rund CHF 700 000 mehr für den kantonalen Sport bzw. weniger für Kultur und Soziales.

Überdies sieht Artikel 34 GSK vor, dass der Beitrag der Kantone an den nationalen Sport nach einem Betrag pro Einwohner/in berechnet wird, sodass sich am Ende ein Gesamtbetrag von rund 50 Millionen Franken ergibt. Im Vergleich zum aktuellen Beitrag der sechs Westschweizer Kantone, der direkt von der Loterie Romande bezahlt wird, führt dies zu einem geschätzten Anstieg um ca. 2,4 Millionen Franken bzw. CHF 300 000 für den Kanton Freiburg, dessen Jahresanteil um den gleichen Betrag sinken wird. Gemäss der Übergangsbestimmung von Artikel 73 Abs. 9 GSK erfolgt dieser Anstieg zugunsten des nationalen Sports jedoch erst im Jahr 2023.
Im Übrigen wird der Staatsrat die aktuellen Verordnungen zu den verschiedenen Fonds und die zwei Reglemente zur Verteilung der Gewinne der Loterie Romande durch die zwei kantonalen Kommissionen an die Bereiche Kultur, Soziales und Sport an die neuen Regelungen anpassen müssen.
Der Kanton wird die Geschicklichkeitsspiele weiterhin besteuern und zwar mit einer Pauschalabgabe von CHF 150 pro Jahr und Apparat. Er erhebt jedoch im Gegenzug keine Gebühr für die Erteilung einer Bewilligung mehr, weil dafür nun die interkantonale Behörde zuständig sein wird. Mit der vorgeschlagenen Änderung dürfte jährlich ein Zusatzbetrag in der Grössenordnung von insgesamt CHF 15 000 erhoben werden.

> **Kleinspiele**

Kleine Sportwetten sind auf dem Gebiet des Kantons weder nach altem noch nach neuem kantonalem Recht erlaubt. Es gibt demnach keine finanziellen Auswirkungen.
Kleine Pokerturniere stellen eine neue gebührenpflichtige Spielform dar. Zum jetzigen Zeitpunkt wird erwartet, dass in diesem Bereich jährlich CHF 20 000 erhoben werden.
Kleinlotterien und Lottos werden weiterhin vom Kanton bewilligt. Die Betriebsabgabe von 2% aller Einsätze oder des Gesamtwertes der Preise, die 2019 insgesamt CHF 314 029.40 eintrug, wird nicht mehr erhoben. Stattdessen wird für jede Bewilligung eine Gebühr fällig. Obwohl es schwierig ist, die zukünftige Attraktivität dieser Spiele einzuschätzen, darf man wohl mit der Erhebung eines Gesamtbetrags von rund CHF 200 000 rechnen. Dieser ergibt sich aus der Erteilung von rund 40 Jahresbewilligungen für Lotterien und 1400 Bewilligungen für Lottos. In diesem Bereich wird erwartet, dass die Einnahmen um ca. CHF 114 000 pro Jahr zurückgehen. Diese werden im Übrigen nicht mehr zugunsten von Institutionen mit gemeinnützigem Zweck verwendet.

> **Unterhaltungsspiele**

Diese Spiele werden weiterhin gemäss dem Gesetz über die Ausübung des Handels bewilligt. Mit einer moderaten Gebühr anstelle einer jährlichen Pauschalabgabe dürfte aus ihrer Besteuerung anstelle der CHF 22 500 an Abgaben, die heute erhoben werden, ein Gesamtbetrag von CHF 7000 an Gebühren resultieren.
Der Aufwand für die Verwaltung und Aufsicht, der sich aus der neuen Ausführungsgesetzgebung ergibt, kann von den bezeichneten Behörden erbracht werden. Diese behalten im Wesentlichen ihre bisherigen Kompetenzen in diesem Bereich und werden im Übrigen enger mit den eidgenössischen und interkantonalen Stellen zusammenarbeiten.

11. Aufgabenverteilung, nachhaltige Entwicklung, Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und Referendum

11.1. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und auf die nachhaltige Entwicklung

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Er hat keine Folgen für die nachhaltige Entwicklung.

11.2. Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Der Entwurf steht sowohl im Einklang mit der Kantonsverfassung und der Bundesverfassung als auch mit dem Europarecht.

11.3. Referendum

Der Gesetzesentwurf unterliegt nicht dem Finanzreferendum. Er unterliegt jedoch dem Gesetzesreferendum.

Loi sur les jeux d'argent (LAJAr)

du…

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau:	**946.1**
Modifié(s):	632.1 | 940.1
Abrogé(s):	946.1 | 946.2 | 958.1

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

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

Vu l'ordonnance fédérale du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAr);

Vu le concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA);

Vu la convention romande du 29 novembre 2019 sur les jeux d'argent (CORJA);

Vu le message 2020-DSJ-21 du Conseil d'Etat du 9 juin 2020;

Sur la proposition de cette autorité;

Décrète:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

[1] La présente loi réglemente:

a) la procédure d'accord préalable relative à l'implantation des maisons de jeu et l'imposition du produit brut des jeux;

Geldspielgesetz (EGBGS)

vom…

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu:	**946.1**
Geändert:	632.1 | 940.1
Aufgehoben:	946.1 | 946.2 | 958.1

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz über Geldspiele vom 29. September 2017 (BGS);

gestützt auf die Bundesverordnung über Geldspiele vom 7. September 2018 (VGS);

gestützt auf das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat vom 20. Mai 2019 (GSK);

gestützt auf die Westschweizer Vereinbarung vom 29. November 2019 über Geldspiele (CORJA);

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSJ-21 des Staatsrats vom 9. Juni 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

[1] Dieses Gesetz regelt:

a) das vorgängige Zustimmungsverfahren für die Niederlassung von Spielbanken und die Besteuerung der Bruttospielerträge;

b) l'exploitation et la taxation des jeux d'adresse de grande envergure;

c) l'exploitation et la surveillance des jeux de petite envergure.

Art. 2 Définitions

[1] Au sens de la présente loi, on entend par:

a) jeux d'adresse de grande envergure: les jeux d'argent exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, dans lesquels le gain dépend totalement ou principalement de l'adresse du joueur ou de la joueuse;

b) salles de jeu: les lieux publics destinés exclusivement à l'exploitation d'appareils automatiques de jeux d'adresse;

c) jeux de petite envergure: les petites loteries, paris sportifs locaux et petits tournois de poker qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne;

d) lotos: les petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots en nature ou en espèces, dont les bénéfices nets sont affectés intégralement à l'utilité publique ou utilisés pour les propres besoins de l'exploitant ou de l'exploitante;

e) tombolas: les petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, lorsque la somme des mises ne dépasse pas 10 000 francs et que les lots sont uniquement en nature.

2 Organes d'application

Art. 3 Conseil d'Etat

[1] Le Conseil d'Etat est l'autorité cantonale compétente en matière de maisons de jeu et est notamment chargé de la délivrance de l'accord cantonal relatif à l'implantation des maisons de jeu et de la conclusion des conventions avec la Commission fédérale des maisons de jeu (ci-après: la CFMJ) concernant la surveillance et la poursuite des infractions.

[2] Il désigne, au besoin, un organe de répartition chargé de redistribuer, dans des buts d'intérêt général ou d'utilité publique, les bénéfices tirés de l'exploitation des jeux de casino.

[3] Il fixe les heures d'ouverture et de fermeture des maisons de jeu.

b) die Durchführung und die Besteuerung von Geschicklichkeitsgrossspielen;

c) die Durchführung und die Beaufsichtigung von Kleinspielen.

Art. 2 Begriffe

[1] In diesem Gesetz gelten folgende Begriffsbestimmungen:

a) Geschicklichkeitsgrossspiele: automatisierte Geldspiele, die interkantonal oder online durchgeführt werden und bei denen der Spielgewinn ganz oder überwiegend von der Geschicklichkeit der Spielerin oder des Spielers abhängt;

b) Spiellokale: öffentliche Orte, die ausschliesslich für automatisiert durchgeführte Geschicklichkeitsspiele bestimmt sind;

c) Kleinspiele: Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere, die nicht automatisiert, nicht interkantonal und nicht online durchgeführt werden;

d) Lottos: Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass angeboten werden, deren Gewinne in Sachpreisen oder Bargeld bestehen und deren Reingewinne vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke oder für die eigenen Zwecke der Veranstalterin oder des Veranstalters verwendet werden;

e) Tombolas: Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass angeboten werden, bei denen die Summe aller Einsätze 10 000 Franken nicht übersteigt und deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen.

2 Vollzugsorgane

Art. 3 Staatsrat

[1] Der Staatsrat ist die zuständige kantonale Behörde im Bereich Spielbanken und hat namentlich die Aufgabe, die kantonale Zustimmung für die Niederlassung von Spielbanken zu erteilen und mit der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) die Vereinbarungen über die Aufsicht und über die Verfolgung von Delikten abzuschliessen.

[2] Er kann ein von ihm bezeichnetes Organ damit beauftragen, die aus dem Betrieb von Spielbankenspielen fliessenden Erträge für öffentliche Interessen oder gemeinnützige Zwecke zu verteilen.

[3] Er setzt die Öffnungs- und Schliessungszeiten der Spielbanken fest.

[4] Il édicte les dispositions d'exécution de la présente loi en les coordonnant et en les harmonisant avec celles des autres cantons romands.

Art. 4 Directions – Compétences générales

[1] La Direction en charge de la police du commerce [1)] veille à l'exécution de la présente loi et de ses dispositions d'application.

[2] Elle est compétente pour:

a) autoriser la mise en exploitation d'une salle de jeu destinée à abriter des jeux d'adresse de grande envergure;

b) facturer la taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure;

c) octroyer et retirer l'autorisation d'exploiter les jeux de petite envergure, à l'exception des lotos.

[3] Elle rend, en outre, les décisions que la loi ou ses dispositions d'exécution ne placent pas dans la compétence d'une autre autorité.

Art. 5 Directions – Compétence particulière

[1] La Direction en charge de la prévention du jeu excessif [2)] est associée à la procédure de levée de l'exclusion engagée par une personne auprès d'une maison de jeu ou auprès d'un exploitant ou d'une exploitante de jeux de grande envergure, conformément à l'article 81 LJAr.

Art. 6 Préfet

[1] Le préfet a la compétence d'octroyer et de retirer les autorisations de lotos.

[2] Il est compétent pour prononcer la fermeture provisoire d'une salle de jeu en cas de désordre. Il communique sa décision de fermeture à l'autorité compétente en matière de retrait de patente.

[1)] Actuellement: Direction de la sécurité et de la justice.

[2)] Actuellement: Direction de la santé et des affaires sociales.

[4] Er erlässt die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz und koordiniert und harmonisiert sie mit jenen der übrigen Westschweizer Kantone.

Art. 4 Direktionen – Allgemeine Zuständigkeit

[1] Die für die Gewerbepolizei zuständige Direktion [1)] sorgt für den Vollzug dieses Gesetzes und von dessen Ausführungsbestimmungen.

[2] Sie hat folgende Aufgaben:

a) Sie bewilligt die Inbetriebnahme von Spiellokalen, die für Geschicklichkeitsgrossspiele vorgesehen sind.

b) Sie stellt die Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsgrossspiele in Rechnung.

c) Sie erteilt und entzieht die Betriebsbewilligung für Kleinspiele mit Ausnahme von Lottos.

[3] Im Übrigen fällt sie die Entscheide, für die im Gesetz und in seinen Ausführungsbestimmungen nicht die Zuständigkeit einer anderen Behörde vorgesehen wird.

Art. 5 Direktionen – Besondere Zuständigkeit

[1] Die für die Prävention von exzessivem Geldspiel zuständige Direktion [2)] wird in die Verfahren zur Aufhebung einer Spielsperre gemäss Artikel 81 BGS einbezogen, die eine Person bei einer Spielbank oder bei einer Veranstalterin oder einem Veranstalter von Grossspielen beantragt.

Art. 6 Oberamtsperson

[1] Die Oberamtsperson ist zuständig für die Erteilung und den Entzug der Bewilligungen für Lottos.

[2] Sie ist zuständig für die Anordnung der vorläufigen Schliessung eines Spiellokals bei Ordnungsstörungen. Sie informiert die Behörde, die für den Patententzug zuständig ist, über den Schliessungsentscheid.

[1)] Heute: Sicherheits- und Justizdirektion.

[2)] Heute: Direktion für Gesundheit und Soziales.

Art. 7 Police cantonale

[1] La Police cantonale est chargée de contrôler:

a) la patente autorisant l'exploitation d'une salle de jeu;

b) l'observation des restrictions d'âge;

c) l'observation des heures d'ouverture et de fermeture des salles de jeu;

d) l'autorisation d'exploiter des jeux de petite envergure.

[2] Elle peut être chargée par le Service en charge de la police du commerce [3)] (ci-après: le Service) de procéder à d'autres contrôles.

3 Maisons de jeu

Art. 8 Accord préalable

[1] Le Conseil d'Etat transmet la demande de concession au conseil communal de la commune d'exploitation pour accord préalable au sens de l'article 8 al. 1 let. e LJAr.

[2] Cet accord préalable ou son refus accompagne celui du canton destiné à la CFMJ.

Art. 9 Impôt

[1] Le canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux provenant de l'exploitation des maisons de jeu au bénéfice d'une concession B.

[2] Il s'élève à 40% du total de l'impôt revenant à la Confédération.

[3] Le Conseil d'Etat peut confier à la CFMJ la tâche de prélever l'impôt cantonal.

[3)] Actuellement: Service de la police du commerce.

Art. 7 Kantonspolizei

[1] Die Kantonspolizei kontrolliert:

a) die Patente für den Betrieb von Spiellokalen;

b) die Einhaltung der Vorschriften über das Zutrittsalter;

c) die Einhaltung der Öffnungs- und Schliessungszeiten von Spiellokalen;

d) die Betriebsbewilligungen von Kleinspielen.

[2] Sie kann von dem für die Gewerbepolizei zuständigen Amt [3)] (das Amt) mit weiteren Kontrollen beauftragt werden.

3 Spielbanken

Art. 8 Vorgängige Zustimmung

[1] Der Staatsrat überweist das Zulassungsgesuch dem Gemeinderat der Durchführungsgemeinde, der für die vorgängige Zustimmung im Sinne von Artikel 8 Abs. 1 Bst. e BGS zuständig ist.

[2] Diese Zustimmung oder ihre Verweigerung wird derjenigen des Kantons zuhanden der ESBK beigelegt.

Art. 9 Abgabe

[1] Der Kanton erhebt eine Abgabe auf dem Bruttospielertrag aus dem Betrieb von Spielbanken, die über eine Konzession B verfügen.

[2] Sie beträgt 40% der gesamten, dem Bund zustehenden Spielbankenabgabe.

[3] Der Staatsrat kann die ESBK mit der Erhebung der kantonalen Abgabe betrauen.

[3)] Heute: Amt für Gewerbepolizei.

4 Jeux de grande envergure

4.1 Jeux d'adresse de grande envergure

Art. 10 Principe d'autorisation

[1] L'exploitation de jeux d'adresse de grande envergure est admise sur le territoire du canton.

4.2 Salles de jeu

Art. 11 Régime de patente

[1] Toute personne exploitant une salle de jeu doit être au bénéfice d'une patente. Cette patente est personnelle et intransmissible.

[2] La patente est octroyée pour une période de cinq ans et pour des locaux déterminés. Elle est renouvelée d'office, aux conditions fixées par les dispositions d'exécution.

[3] Si la personne exploitant une salle de jeu n'est pas propriétaire de l'immeuble dans lequel l'activité sera exercée, la demande de patente doit être accompagnée du consentement du ou de la propriétaire.

[4] La patente de salle de jeu ne dispense pas de l'obligation d'obtenir de l'autorité intercantonale les autorisations nécessaires à l'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure installés dans la salle de jeu.

Art. 12 Personne morale

[1] Si une personne morale entend exploiter une salle de jeu, la patente est accordée à la personne physique responsable de la gestion.

Art. 13 Conditions personnelles

[1] La patente est accordée à la personne qui:

a) est soit de nationalité suisse, soit ressortissante d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange, soit, pour les ressortissants et ressortissantes d'autres Etats étrangers, titulaire d'une autorisation de séjour;

4 Grossspiele

4.1 Geschicklichkeitsgrossspiele

Art. 10 Bewilligungsgrundsatz

[1] Die Durchführung von Geschicklichkeitsgrossspielen ist auf dem Gebiet des Kantons erlaubt.

4.2 Spiellokale

Art. 11 Patentsystem

[1] Betreiberinnen und Betreiber von Spiellokalen müssen im Besitz eines Patentes sein. Dieses Patent ist persönlich und unübertragbar.

[2] Das Patent wird für fünf Jahre und für bestimmte Räume erteilt. Es wird von Amtes wegen unter den in den Ausführungsbestimmungen festgelegten Bedingungen erneuert.

[3] Ist die Betreiberin oder der Betreiber eines Spiellokals nicht selbst Eigentümerin bzw. Eigentümer des Gebäudes, in dem die Tätigkeit ausgeübt werden soll, muss dem Patentgesuch die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers beiliegen.

[4] Das Patent für ein Spiellokal entbindet nicht von der Pflicht, von der interkantonalen Behörde die notwendigen Bewilligungen für die im Spiellokal durchgeführten Geschicklichkeitsgrossspiele einzuholen.

Art. 12 Juristische Person

[1] Will eine juristische Person ein Spiellokal betreiben, so wird das Patent der für die Betriebsführung verantwortlichen natürlichen Person erteilt.

Art. 13 Persönliche Anforderungen

[1] Das Patent wird einer Person erteilt:

a) die entweder Schweizer Bürgerin oder Bürger oder Angehörige oder Angehöriger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder eines Mitgliedstaats der Europäischen Freihandelsassoziation oder, bei Angehörigen anderer Staaten, im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung ist;

b) a l'exercice des droits civils;

c) ne fait pas l'objet d'un acte de défaut de biens;

d) offre, par ses antécédents et son comportement, toute garantie que la salle de jeu sera exploitée conformément aux dispositions de la présente loi et aux prescriptions en matière de sécurité sociale, de droit du travail et de police des étrangers.

Art. 14 Locaux

[1] Toute salle de jeu doit répondre aux exigences de sécurité, de salubrité et d'hygiène prévues par la législation spéciale en matière de police des constructions, de police du feu et de santé. Les dispositions en matière de protection de l'environnement et d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite demeurent réservées.

[2] L'implantation d'une salle de jeu est soumise à la restriction énoncée à l'article 71 al. 3 OJAr.

Art. 15 Retrait de patente

[1] La patente peut être retirée lorsque la personne exploitant une salle de jeu ne respecte pas les obligations imposées par la présente loi ou par ses dispositions d'exécution.

[2] Elle doit être retirée à la personne exploitante:

a) qui a été condamnée deux fois en cinq ans pour infraction grave à la présente loi;

b) dont la salle de jeu a dû être fermée provisoirement pour la deuxième fois en trois ans;

c) dont la salle de jeu engendre des désordres graves;

d) lorsqu'elle ne remplit plus l'une des conditions énumérées à l'article 13 de la présente loi.

[3] Les autorités pénales et la Police cantonale communiquent à l'autorité compétente en matière de retrait de patente les décisions prises ou les interventions effectuées en vertu de la présente loi ou du code pénal suisse.

Art. 16 Heures d'ouverture et de fermeture

[1] Les salles de jeu peuvent être exploitées chaque jour, de 10 heures à minuit.

b) die handlungsfähig ist;

c) gegen die keine Verlustscheine ausgestellt wurden;

d) die durch ihr Vorleben und ihr Verhalten die nötige Sicherheit dafür bietet, dass das Spiellokal unter Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes und der Vorschriften auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, des Arbeitsrechts und der Fremdenpolizei geführt wird.

Art. 14 Räumlichkeiten

[1] Jedes Spiellokal muss den in der Spezialgesetzgebung auf dem Gebiet der Bau- und Feuerpolizei sowie der Gesundheit vorgesehenen Anforderungen für Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene genügen. Die Bestimmungen auf den Gebieten des Umweltschutzes und der Zugänglichkeit für Personen mit verminderter Mobilität bleiben vorbehalten.

[2] Der Standort von Spiellokalen unterliegt der Einschränkung von Artikel 71 Abs. 3 VGS.

Art. 15 Patententzug

[1] Das Patent kann entzogen werden, wenn die Betreiberin oder der Betreiber des Spiellokals den Pflichten, die ihr bzw. ihm in diesem Gesetz oder in seinem Ausführungsreglement auferlegt werden, nicht nachkommt.

[2] Es muss der Patentinhaberin oder dem Patentinhaber entzogen werden, wenn:

a) sie oder sie zweimal innert fünf Jahren wegen eines schweren Verstosses gegen dieses Gesetz verurteilt wurde;

b) ihr oder sein Spiellokal zum zweiten Mal innert drei Jahren vorübergehend geschlossen werden musste;

c) ihr oder sein Spiellokal schwere Ordnungsstörungen verursacht;

d) sie oder er die Bedingungen nach Artikel 13 dieses Gesetzes nicht mehr erfüllt.

[3] Die Strafbehörden und die Kantonspolizei informieren die für den Patententzug zuständige Behörde über Entscheide und Einsätze, die in Anwendung dieses Gesetzes oder des Schweizerischen Strafgesetzbuchs erfolgt sind.

Art. 16 Öffnungs- und Schliessungszeiten

[1] Spiellokale dürfen täglich von 10 Uhr bis Mitternacht geöffnet sein.

Art. 17 Protection des personnes mineures

[1] Les personnes âgées de moins de 18 ans révolus n'ont pas accès aux salles de jeu.

[2] La personne exploitant une salle de jeu est responsable de l'observation de cette prescription.

Art. 18 Ordre et tranquillité publics

[1] La personne responsable de la salle de jeu est tenue de garantir l'ordre dans les locaux; en cas de nécessité, elle fait appel à la police.

[2] Elle prend toutes les mesures nécessaires pour que l'exploitation de la salle de jeu n'incommode pas le voisinage.

[3] Si les circonstances l'exigent, des charges tendant à sauvegarder l'ordre et la tranquillité publics peuvent lui être imposées.

[4] En cas de désordre, la fermeture provisoire peut être ordonnée pour une durée n'excédant pas trente jours.

4.3 Disposition commune

Art. 19 Emoluments et taxes

[1] Le canton prélève:

a) un émolument d'octroi et de renouvellement de la patente de salle de jeu, dont le tarif est fixé par le Conseil d'Etat;

b) une taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure fixée à 150 francs par an et par appareil; cette taxe peut être réduite proportionnellement mais au plus de moitié en cas d'exploitation partielle au cours de l'année; le produit de cette taxe est affecté à raison de 25% à des projets sociaux dans le cadre de la prévention et de la lutte contre le jeu excessif.

[2] L'émolument est dû par la personne titulaire de la patente de salle de jeu.

[3] La taxe d'exploitation est due par la personne bénéficiaire de l'autorisation de l'autorité intercantonale.

[4] L'imposition des jeux d'adresse de grande envergure par les communes demeure réservée.

Art. 17 Schutz von Minderjährigen

[1] Personen, die das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben, haben keinen Zutritt zu Spiellokalen.

[2] Die Betreiberin oder der Betreiber des Spiellokals ist für die Einhaltung dieser Vorschrift verantwortlich.

Art. 18 Öffentliche Ruhe und Ordnung

[1] Die für das Spiellokal verantwortliche Person ist angehalten, in den Räumlichkeiten für Ordnung zu sorgen; wenn nötig, benachrichtigt sie die Polizei.

[2] Sie ergreift alle nötigen Massnahmen, damit die Nachbarschaft durch den Betrieb des Spiellokals nicht belästigt wird.

[3] Wenn die Umstände es erfordern, können ihr Auflagen für die Wahrung der öffentlichen Ruhe und Ordnung gemacht werden.

[4] Im Falle von Ordnungsstörungen kann für die Dauer von bis zu dreissig Tagen die vorläufige Schliessung angeordnet werden.

4.3 Gemeinsame Bestimmung

Art. 19 Gebühren und Abgaben

[1] Der Kanton erhebt:

a) eine Gebühr für die Erteilung und für die Erneuerung eines Spiellokal-Patentes, deren Tarif vom Staatsrat festgesetzt wird.

b) eine Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsgrossspiele von 150 Franken pro Jahr und Apparat. Die Abgabe kann proportional um höchstens die Hälfte reduziert werden, wenn das Spiel nicht das ganze Jahr über durchgeführt wird. 25% des Ertrags aus dieser Abgabe werden für soziale Projekte in der Prävention und in der Spielsuchtbekämpfung verwendet.

[2] Die Gebühr wird von der Inhaberin oder vom Inhaber des Spiellokalpatentes geschuldet.

[3] Die Betriebsabgabe wird von der Person geschuldet, die über die Bewilligung der interkantonalen Behörde verfügt.

[4] Die Besteuerung der Geschicklichkeitsgrossspiele durch die Gemeinden bleibt vorbehalten.

5 Jeux de petite envergure

5.1 Petits tournois de poker

Art. 20 Protection des personnes mineures

[1] La participation aux petits tournois de poker est interdite aux personnes âgées de moins de 18 ans révolus.

Art. 21 Conditions générales

[1] Les exigences ressortant des articles 32 à 37 et 41 LJAr et de l'article 39 OJAr s'appliquent à l'ensemble des tournois de poker organisés sur le territoire du canton.

[2] L'exploitant ou l'exploitante met à la disposition des joueurs et joueuses, de manière clairement identifiable, les informations nécessaires à la participation au jeu ainsi que des informations relatives à la prévention du jeu excessif.

[3] Chaque autorisation est valable pour une durée maximale de six mois.

Art. 22 Conditions spécifiques des tournois réguliers

[1] Est considéré comme un tournoi régulier tout petit tournoi de poker qui est organisé par un exploitant ou une exploitante gérant au moins douze tournois par an ou qui se tient dans un lieu hébergeant au moins douze tournois par an.

[2] L'exploitant ou l'exploitante de tournois réguliers doit remplir les conditions supplémentaires suivantes:

a) s'interdire, ainsi qu'à son personnel, toute participation aux tournois qu'il ou elle organise;

b) assurer le fonctionnement d'un système de vidéosurveillance permettant de garantir un déroulement du jeu conforme aux règles choisies;

c) assurer la présence d'un croupier ou d'une croupière par table;

d) garantir la formation régulière de son personnel, en collaboration avec la Direction en charge de la prévention du jeu excessif [4)];

[4)] Actuellement: Direction de la santé et des affaires sociales.

5 Kleinspiele

5.1 Kleine Pokerturniere

Art. 20 Schutz von Minderjährigen

[1] Personen, die das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben, dürfen nicht an kleinen Pokerturnieren teilnehmen.

Art. 21 Allgemeine Voraussetzungen

[1] Die Anforderungen nach Artikel 32–37 und 41 BGS und diejenigen nach Artikel 39 VGS gelten für alle Pokerturniere, die auf dem Gebiet des Kantons veranstaltet werden.

[2] Die Veranstalterin oder der Veranstalter stellt den Spielerinnen und Spielern die nötigen Informationen für die Teilnahme am Spiel und Informationen zur Prävention von exzessivem Geldspiel klar erkennbar zur Verfügung.

[3] Jede Bewilligung gilt höchstens für die Dauer von sechs Monaten.

Art. 22 Besondere Bedingungen für regelmässige Turniere

[1] Als regelmässige Turniere gelten kleine Pokerturniere, deren Veranstalterin oder Veranstalter mindestens zwölf Turniere pro Jahr durchführt oder die an einem Ort stattfinden, an dem mindestens zwölf Turniere pro Jahr veranstaltet werden.

[2] Die Veranstalterin oder der Veranstalter von regelmässigen Turnieren muss folgende zusätzlichen Voraussetzungen erfüllen:

a) Sie oder er verbietet sich selbst und dem Personal jegliche Teilnahme an den von ihr bzw. ihm veranstalteten Turnieren.

b) Sie oder er sorgt für ein funktionierendes Videoüberwachungssystem, mit dem sich ein Spielverlauf nach den gewählten Regeln sicherstellen lässt.

c) Sie oder er sorgt für die Anwesenheit einer Croupière oder eines Croupiers pro Tisch.

d) Sie oder er garantiert die regelmässige Schulung des Personals in Zusammenarbeit mit der für die Prävention von exzessivem Geldspiel zuständigen Direktion [4)].

[4)] Heute: Direktion für Gesundheit und Soziales.

e) présenter un plan de mesures concrètes pour lutter contre le jeu excessif et le jeu illégal dans les locaux;

f) s'assurer qu'il ou elle connaît l'identité, l'âge et l'adresse de domicile de chaque joueur ou joueuse;

g) fournir au Service, à la fin de chaque semestre, un rapport statistique sur les pratiques de jeu dans ses locaux.

Art. 23 Emoluments

[1] Chaque autorisation est soumise à un émolument dont le tarif est fixé par le Conseil d'Etat.

Art. 24 Rapport et présentation des comptes

[1] Les règles de présentation des comptes et de révision fixées aux articles 48 et 49 al. 3 et 4 LJAr s'appliquent aux exploitants et exploitantes de tournois réguliers.

5.2 Autres jeux de petite envergure

Art. 25 Paris sportifs locaux

[1] Les paris sportifs locaux sont interdits sur le territoire du canton.

[2] Le Conseil d'Etat peut octroyer des autorisations pour des événements sportifs exceptionnels présentant un intérêt culturel ou patrimonial particulier.

Art. 26 Petites loteries et lotos – Conditions d'autorisation

[1] Les exigences ressortant des articles 32 à 34 et 37 à 40 LJAr et de l'article 37 OJAr s'appliquent à l'ensemble des petites loteries et lotos organisés sur le territoire du canton.

[2] La durée d'exploitation d'une petite loterie est limitée à six mois à compter de la mise en vente.

[3] La documentation soumise à l'autorité compétente pour l'octroi de l'autorisation doit fournir les éléments suffisants pour déterminer si l'exploitant ou l'exploitante garantit une gestion et une exploitation des jeux transparentes, irréprochables et présentant un risque faible de jeu excessif.

e) Sie oder er legt einen Plan mit konkreten Massnahmen gegen das exzessive Geldspiel und illegale Spiele in ihrem bzw. seinem Lokal vor.

f) Sie oder er versichert sich, dass Identität, Alter und Wohnadresse aller Spielerinnen und Spieler bekannt sind.

g) Sie oder er liefert dem Amt am Ende jedes Halbjahres einen statistischen Bericht über die Spielpraxis in ihrem bzw. seinem Lokal.

Art. 23 Gebühren

[1] Die Gebühr für die Bewilligungen richtet sich nach einem Tarif, der vom Staatsrat festgesetzt wird.

Art. 24 Berichterstattung und Rechnungslegung

[1] Für die Veranstalterinnen und Veranstalter von regelmässigen Turnieren gelten die Regeln für die Rechnungslegung und die Revision gemäss den Artikeln 48 und 49 Abs. 3 und 4 BGS.

5.2 Andere Kleinspiele

Art. 25 Lokale Sportwetten

[1] Lokale Sportwetten sind auf dem Gebiet des Kantons verboten.

[2] Der Staatsrat kann für ausserordentliche Sportereignisse von besonderem kulturellem oder kulturerblichem Interesse Bewilligungen erteilen.

Art. 26 Kleinlotterien und Lottos – Bewilligungsvoraussetzungen

[1] Die Anforderungen nach den Artikeln 32–34 und 37–40 BGS und nach Artikel 37 VGS gelten für alle Kleinlotterien und Lottos, die auf dem Gebiet des Kantons veranstaltet werden.

[2] Die Dauer der Durchführung einer Kleinlotterie ist auf sechs Monate ab Eröffnung des Verkaufs begrenzt.

[3] Aufgrund der Unterlagen, die der für die Erteilung der Bewilligung zuständigen Behörde eingereicht werden, muss feststellbar sein, ob die Veranstalterin oder der Veranstalter Gewähr bietet für eine transparente und einwandfreie Geschäfts- und Spieldurchführung, von der nur eine geringe Gefahr des exzessiven Geldspiels ausgeht.

Art. 27 Petites loteries et lotos – Emoluments

[1] Chaque autorisation est soumise à un émolument dont le tarif est fixé par le Conseil d'Etat.

Art. 28 Tombolas

[1] Les tombolas au sens de l'article 2 al. 1 let. e de la présente loi ne sont pas soumises à autorisation.

6 Voies de droit et dispositions pénales

Art. 29 Voies de droit

[1] Les décisions prises en application de la présente loi sont sujettes à recours, conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

[2] Toutefois, les décisions fixant la taxe d'exploitation d'un jeu d'adresse peuvent, dans les trente jours, faire l'objet d'une réclamation écrite auprès du Service. Les décisions sur réclamation sont sujettes à recours au Tribunal cantonal.

Art. 30 Dispositions pénales – Sanctions

[1] Sont punis d'une amende jusqu'à 2000 francs, ou jusqu'à 10 000 francs en cas de récidive dans les cinq ans suivant la dernière condamnation pour infraction à la législation cantonale sur les jeux d'argent:

a) la personne qui exploite une salle de jeu sans être au bénéfice d'une patente;

b) l'exploitant ou l'exploitante qui contrevient aux obligations contenues aux articles 16, 17 al. 1 et 20 de la présente loi;

c) le client ou la cliente qui, refusant de se soumettre aux injonctions de la personne exploitant la salle de jeu, trouble l'ordre ou la tranquillité publics.

[2] Sont passibles des sanctions prévues par le code pénal suisse:

a) le ou la mineur-e qui contrevient aux dispositions des articles 17 al. 1 et 20 de la présente loi;

b) le ou la mineur-e qui, refusant de se soumettre aux injonctions de la personne exploitant la salle de jeu, trouble l'ordre ou la tranquillité publics.

Art. 27 Kleinlotterien und Lottos – Gebühren

[1] Die Gebühr für die Bewilligungen richtet sich nach einem Tarif, der vom Staatsrat festgesetzt wird.

Art. 28 Tombolas

[1] Tombolas im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 Bst. e dieses Gesetzes bedürfen keiner Bewilligung.

6 Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Art. 29 Rechtsmittel

[1] Entscheide, die in Anwendung dieses Gesetzes getroffen werden, sind mit Beschwerde gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege anfechtbar.

[2] Gegen Verfügungen über die Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsspiele kann jedoch innert dreissig Tagen beim Amt schriftlich Einsprache erhoben werden. Die Einspracheentscheide sind mit Beschwerde beim Kantonsgericht anfechtbar.

Art. 30 Strafbestimmungen – Strafen

[1] Mit einer Busse bis zu 2000 Franken oder, bei Rückfall innert fünf Jahren seit der letzten Verurteilung wegen einer Widerhandlung gegen die kantonale Geldspielgesetzgebung, bis zu 10 000 Franken wird bzw. werden bestraft:

a) wer ohne Patent ein Spiellokal betreibt;

b) Veranstalterinnen und Veranstalter, die gegen die Vorschriften nach den Artikeln 16, 17 Abs. 1 und 20 dieses Gesetzes verstossen;

c) Kundinnen und Kunden, die sich weigern, die Anweisungen der Betreiberin oder des Betreibers des Spiellokals zu befolgen, und damit die öffentliche Ruhe und Ordnung stören.

[2] Mit den im Schweizerischen Strafgesetzbuch vorgesehenen Sanktionen werden bestraft:

a) Minderjährige, die gegen die Artikel 17 Abs. 1 und 20 dieses Gesetzes verstossen;

b) Minderjährige, die sich weigern, die Anweisungen der Betreiberin oder des Betreibers des Spiellokals zu befolgen, und damit die öffentliche Ruhe und Ordnung stören.

Art. 31 Dispositions pénales – Procédure

[1] La peine est prononcée par le préfet, conformément à la loi sur la justice.

7 Dispositions transitoires

Art. 32

[1] Les autorisations de petites loteries et lotos octroyées sous le régime de l'ancien droit demeurent valables six mois au plus à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

[2] Les patentes de salon de jeu demeurent valables jusqu'à leur échéance. Elles sont néanmoins soumises aux conditions d'exploitation de la présente loi à partir de son entrée en vigueur.

II.

1.

L'acte RSF 632.1 (Loi sur les impôts communaux (LICo), du 10.5.1963) est modifié comme il suit:

Art. 23 al. 1

[1] Les communes sont autorisées à prélever:

b) *(modifié)* un impôt sur les jeux d'adresse de grande envergure, dont le montant ne peut dépasser 150 francs par an et par appareil;

2.

L'acte RSF 940.1 (Loi sur l'exercice du commerce (LCom), du 25.9.1997) est modifié comme il suit:

Art. 2 al. 2

[2] Elle régit notamment les domaines et les activités suivants:

f) *(nouveau)* l'exploitation des jeux de distraction.

Art. 31 Strafbestimmungen – Verfahren

[1] Die Strafe wird von der Oberamtsperson nach dem Justizgesetz ausgesprochen.

7 Übergangsbestimmungen

Art. 32

[1] Die Bewilligungen für Kleinlotterien und Lottos, die unter dem alten Recht erteilt wurden, bleiben nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes noch höchstens sechs Monate gültig.

[2] Die Patente für Spielsalons bleiben bis zum Ablaufen gültig. Sie unterstehen aber den Betriebsbedingungen nach diesem Gesetz, sobald es in Kraft getreten ist.

II.

1.

Der Erlass SGF 632.1 (Gesetz über die Gemeindesteuern (GStG), vom 10.5.1963) wird wie folgt geändert:

Art. 23 Abs. 1

[1] Die Gemeinden können folgende Steuern erheben:

b) *(geändert)* eine Steuer auf Geschicklichkeitsgrossspielen, die jährlich und pro Apparat 150 Franken nicht übersteigen darf;

2.

Der Erlass SGF 940.1 (Gesetz über die Ausübung des Handels (HAG), vom 25.9.1997) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2

[2] Es regelt namentlich folgende Bereiche und Tätigkeiten:

f) *(neu)* die Durchführung von Unterhaltungsspielen.

Art. 35a *(nouveau)*

Jeux de distraction – Définition

[1] Les jeux de distraction sont des jeux qui offrent à titre onéreux une prestation ne permettant pas la réalisation d'un gain.

Art. 35b *(nouveau)*

Jeux de distraction – Régime d'autorisation

[1] L'exploitation d'un jeu de distraction est soumise à autorisation.

[2] L'autorisation est annuelle et est délivrée pour un lieu déterminé.

Art. 35c *(nouveau)*

Jeux de distraction – Lieux d'exploitation

[1] Les jeux de distraction ne peuvent être exploités que dans les établissements publics visés par la loi sur les établissements publics et dans les salles de jeu régies par la loi sur les jeux d'argent.

Art. 35d *(nouveau)*

Jeux de distraction – Emoluments

[1] Chaque autorisation est soumise à un émolument dont le tarif est fixé par le Conseil d'Etat.

Art. 36 al. 1 *(modifié)*

[1] Est puni d'une amende jusqu'à 20 000 francs, ou jusqu'à 50 000 francs en cas de récidive dans les deux ans suivant la dernière condamnation pour infraction à la législation sur l'exercice du commerce:

a) *(modifié)* celui qui exerce une activité mentionnée à l'article 2 al. 2 let. d et f de la présente loi sans être au bénéfice de l'autorisation exigée;

Art. 35a *(neu)*

Unterhaltungsspiele – Definition

[1] Unterhaltungsspiele sind Spiele, die eine entgeltliche Leistung ohne Gewinnmöglichkeit bieten.

Art. 35b *(neu)*

Unterhaltungsspiele – Bewilligungssystem

[1] Die Durchführung eines Unterhaltungsspiels ist bewilligungspflichtig.

[2] Die Bewilligung wird für ein Jahr und für einen bestimmten Ort erteilt.

Art. 35c *(neu)*

Unterhaltungsspiele – Durchführungsorte

[1] Unterhaltungsspiele dürfen nur in öffentlichen Gaststätten, die dem Gesetz über die öffentlichen Gaststätten unterstehen, und in Spiellokalen, die im Geldspielgesetz geregelt werden, betrieben werden.

Art. 35d *(neu)*

Unterhaltungsspiele – Gebühren

[1] Die Gebühr für die Bewilligungen richtet sich nach einem Tarif, der vom Staatsrat festgesetzt wird.

Art. 36 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Mit einer Busse bis zu 20 000 Franken oder, bei Rückfall innert zwei Jahren seit der letzten Verurteilung wegen einer Widerhandlung gegen die Gesetzgebung über die Ausübung des Handels, bis zu 50 000 Franken wird bestraft, wer:

a) *(geändert)* eine Tätigkeit nach Artikel 2 Abs. 2 Bst. d und f dieses Gesetzes ausübt, ohne im Besitz der erforderlichen Bewilligung zu sein;

III.

1.

L'acte RSF 946.1 (Loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu (LASJ), du 19.2.1992) est abrogé.

2.

L'acte RSF 946.2 (Loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu, du 19.6.2001) est abrogé.

3.

L'acte RSF 958.1 (Loi sur les loteries, du 14.12.2000) est abrogé.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

III.

1.

Der Erlass SGF 946.1 (Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons (SpASG), vom 19.2.1992) wird aufgehoben.

2.

Der Erlass SGF 946.2 (Ausführungsgesetz zum Spielbankengesetz des Bundes, vom 19.6.2001) wird aufgehoben.

3.

Der Erlass SGF 958.1 (Lotteriegesetz, vom 14.12.2000) wird aufgehoben.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL **2020-DSJ-21**

Projet de loi sur les jeux d'argent (LAJAr)

Propositions de la Commission des affaires extérieures CAE

Présidence : Gabrielle Bourguet

Vice-présidence : Nicolas Pasquier

Membres : Muriel Besson Gumy, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Violaine Cotting-Chardonnens, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Madeleine Hayoz, Pascal Lauber, Savio Michellod, Christa Mutter, Roger Schuwey, Susanne Schwander

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

I. Acte principal

Art. 2 al. 1 let. e

[1 Au sens de la présente loi, on entend par:]	**A1**	[1 In diesem Gesetz gelten folgende Begriffsbestimmungen:]
e) tombolas: les petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, lorsque la somme des mises ne dépasse pas ~~10 000~~ 30 000 francs et que les lots sont uniquement en nature.		e) Tombolas: Kleinlotterien, die bei einem Unterhaltungsanlass angeboten werden, bei denen die Summe aller Einsätze ~~10 000~~ 30 000 Franken nicht übersteigt und deren Gewinne ausschliesslich in Sachpreisen bestehen.
Art. 15 al. 2 let. a		**Art. 15 Abs. 2 Bst. a**
Ne concerne que le texte allemand.	**A2**	[2 Es muss der Patentinhaberin oder dem Patentinhaber entzogen werden, wenn:]
		a) sie oder ~~sie~~ er zweimal innert fünf Jahren wegen eines schweren Verstosses gegen dieses Gesetz verurteilt wurde;

Anhang

GROSSER RAT **2020-DSJ-21**

Gesetzesentwurf über die Geldspiele (EGBGS)

Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Präsidium : Gabrielle Bourguet

Vize-Präsidium : Nicolas Pasquier

Mitglieder : Muriel Besson Gumy, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Violaine Cotting-Chardonnens, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Madeleine Hayoz, Pascal Lauber, Savio Michellod, Christa Mutter, Roger Schuwey, Susanne Schwander

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

I. Haupterlass

Art. 2 Abs. 1 Bst. e

Art. 15 Abs. 2 Bst. a

Art. 19 al. 1 let. b		**Art. 19 Abs. 1 Bst. b**
[[1] Le canton prélève:] b) une taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure fixée à ~~150~~ 100 francs par an et par appareil; […].	**A3**	[[1] Der Kanton erhebt:] b) eine Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsgrossspiele von ~~150~~ 100 Franken pro Jahr und Apparat. […].
Art. 21 al. 1		**Art. 21 Abs. 1**
[1] Les exigences ressortant des articles ~~32 à 37 et 41~~ 32, 33, 36, 37, 39 et 40 LJAr et de l'article 39 OJAr s'appliquent à l'ensemble des tournois de poker organisés sur le territoire du canton.	**A4**	[1] Die Anforderungen nach Artikel ~~32–37 und 41~~ 32, 33, 36, 37, 39 und 40 BGS und diejenigen nach Artikel 39 VGS gelten für alle Pokerturniere, die auf dem Gebiet des Kantons veranstaltet werden.
Art. 22 al. 2 let. b		**Art. 22 Abs. 2 Bst. b**
Biffer.	**A5**	*Streichen*.
Art. 22 al. 2 let. c		**Art. 22 Abs. 2 Bst. c**
Biffer.	**A6**	*Streichen*.
Art. 28 al. 1		**Art. 28 Abs. 1**
[1] Les tombolas au sens de l'article 2 al. 1 let. e de la présente loi ne sont pas soumises à autorisation mais à simple annonce préalable à l'autorité compétente.	**A7**	[1] Tombolas im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 Bst. e dieses Gesetzes bedürfen keiner Bewilligung, sondern einer vorgängigen einfachen Meldung an die zuständige Behörde.
II. Modifications accessoires : LICo		**II. Nebenänderungen : GStG**
Art. 23 al. 1		**Art. 23 Abs. 1**
[[1] Les communes sont autorisées à prélever:] b) *(modifié)* un impôt sur les jeux d'adresse de grande envergure, dont le montant ne peut dépasser ~~150~~ 100 francs par an et par appareil;	**A8**	[[1] Die Gemeinden können folgende Steuern erheben:] b) *(geändert)* eine Steuer auf Geschicklichkeitsgrossspielen, die jährlich und pro Apparat ~~150~~ 100 Franken nicht übersteigen darf;

Vote final

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (5 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (5 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 19 al. 1 let. b

[1 Le canton prélève:]	**A9**	[1 Der Kanton erhebt:]
b) une taxe d'exploitation des jeux d'adresse de grande envergure fixée à ~~150~~ 75 francs par an et par appareil; […].		b) eine Betriebsabgabe für Geschicklichkeitsgrossspiele von ~~150~~ 75 Franken pro Jahr und Apparat. […].

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 0 et 2 abstentions.	**A1 CE**	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition A3, opposée à la proposition A9, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstentions.	**A3 A9**	Antrag A3 obsiegt gegen Antrag A9 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstentions.	**A3 CE**	Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.	**A5 CE**	Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.	**A6 CE**	Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.	**A7 CE**	Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.	**A8 CE**	Antrag A8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 19 Abs. 1 Bst. b

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Deuxième lecture		*Zweite Lesung*
La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.	**A1 CE**	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 1 et 0 abstentions.	**A3 CE**	Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.	**A5 CE**	Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.	**A6 CE**	Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.	**A7 CE**	Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstentions.	**A8 CE**	Antrag A8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 20 août 2020

Den 20. August 2020

Rapport 2020-DSJ-147 24 juin 2020

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2020-GC-15 Bernadette Mäder-Brülhart/Nicolas Kolly – La médiation en procédure civile et en droit de la famille

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport faisant suite directe au postulat 2020-GC-15 Bernadette Mäder-Brülhart et Nicolas Kolly, transmis au Conseil d'Etat le 6 février 2020, relative à la médiation en procédure civile et en droit de la famille.

1. Considérations générales

Le Conseil d'Etat rappelle, en préambule, que les séparations difficiles peuvent générer des conflits s'enlisant durant plusieurs années. De tels conflits sont bien évidemment pénibles pour les personnes concernées, en particulier les enfants. Ils occupent également fortement les autorités, notamment les justices de paix et le Service de l'enfance et de la jeunesse et constituent l'une des causes de surcharge de ces deux autorités. Une solution pour remédier à ce type de conflits est de tenter dès le départ une médiation. Par ailleurs, en Suisse, le droit fédéral prévoit la médiation sans pour autant la rendre obligatoire. Malgré cela, la médiation est parfois la seule procédure applicable, en particulier lors de l'enlèvement d'un enfant par l'un des parents dans un pays avec lequel la Suisse n'a aucun accord permettant l'exécution d'une décision judiciaire suisse.

Au préalable, il sied de rappeler que le pouvoir judiciaire fait actuellement l'objet d'une analyse. Le comité de projet institué dans ce cadre a discuté de la question de la médiation avec l'idée de développer encore cet outil de résolution de conflit. A noter que le deuxième volet de cette analyse, qui implique en particulier les justices de paix et le Bureau de la médiation pénale pour les mineurs, a d'ores et déjà débuté et permettra d'approfondir la réflexion.

2. Réponse aux propositions

En fonction des éléments présentés ci-dessus, les réponses suivantes peuvent être données.

2.1. Médiations mises en œuvre sur la base de l'article 297 al. 2 du Code de procédure civile (CPC) et taux de succès de celles-ci

On relèvera tout d'abord que dans le cadre des procédures de droit matrimonial, le Tribunal peut exhorter les parents à tenter une médiation, en application de l'article 297 al. 2 CPC. Dans le cadre des procédures de protection de l'enfant, il appartient aux justices de paix de le faire, conformément à l'article 314 al. 2 du Code civil (CC).

Les justices de paix en particulier font régulièrement usage de l'article 314 al. 2 CC, en tentant de motiver les parents à entamer une médiation. Cela étant, de nombreuses situations sont tellement conflictuelles qu'exhorter les parents à la médiation serait vain. Certains ont d'ailleurs déjà essayé, en-dehors de toute procédure judiciaire, une ou plusieurs médiations, qui n'ont abouti à aucun résultat positif. Il sied dès lors de ne pas accorder une attention trop importante au nombre de médiations initiées à l'occasion d'une procédure judiciaire.

Cela dit, le pouvoir judiciaire ne tient pas de statistiques sur le nombre de médiations mises en œuvre conformément à l'article 297 al. 2 CPC et sur leurs résultats. La Commission de la médiation en matière civile, pénale et pénale pour les mineurs établit, quant à elle, chaque année des statistiques depuis 2012. Ces statistiques ne permettent toutefois pas de déterminer le nombre de médiations initiées sur la base de l'article 297 al. 2 CPC ni le taux de succès de ces médiations. En effet, les chiffres de l'Office familial ne sont pour l'instant pas intégrés à ces statistiques et ne contiennent au demeurant aucune donnée sur le résultat des médiations entreprises. Par ailleurs, les formulaires qui doivent être remplis par les médiateurs, afin d'établir les statistiques des médiations – même s'ils renseignent sur le nombre de médiations initiées en droit de la famille, ne permettent pas, en l'état, de déterminer précisément le taux de succès de celles mises en œuvre sur la base de l'article 297 al. 2 CPC. Ainsi, à titre d'exemple, en 2017, 54 médiations ont été initiées à l'occasion d'une procédure civile. 47 concernaient le droit de la famille, dont 34 les enfants et treize le couple. Sur ces 54 médiations, 20 ont abouti à un accord, dix à une amélioration de la situation, onze n'ont pas abouti et treize étaient encore en cours

au 31 décembre 2017. Le taux de succès des médiations initiées lors d'une procédure civile était donc de 37% (20/54), étant précisé qu'on ignorait ce qu'il était advenu des treize cas encore en cours au 31 décembre 2017 et que dans dix cas, la situation s'était quand même améliorée, même si aucun accord n'avait pu être trouvé. Par ailleurs, même si la médiation n'aboutit à aucun accord, elle a le mérite de permettre aux parties d'entrer en discussion autrement que devant un juge. Il convient dès lors de ne pas accorder une importance démesurée au taux de réussite des médiations.

2.2. Développement de la médiation familiale dans le canton de Fribourg depuis l'entrée en vigueur du CPC

Préalablement, il convient de souligner que la médiation n'est pas la solution à toutes les problématiques et certainement pas aux situations les plus conflictuelles.

La médiation familiale s'est déjà développée bien avant l'entrée en vigueur du CPC en 2011 et a continué par la suite, même si elle reste une option en Suisse, contrairement à d'autres pays où elle est obligatoire.

Le 1er janvier 1988 est entrée en vigueur la loi fédérale du 5 octobre 1984 modifiant les dispositions du Code civil (CC) relatives aux effets généraux du mariage, au régime matrimonial et aux successions. L'article 171 CC, introduit à cette date, prescrit que les cantons veillent à ce que les conjoints puissent s'adresser à des offices de consultation conjugale ou familiale lorsqu'ils éprouvent des difficultés conjugales.

Pour répondre à cette exigence fédérale, l'article 10 de la loi du 10 février 2012 d'application du code civil suisse (LACC) confie au Conseil d'Etat la compétence de reconnaître ou d'instituer des offices de consultation conjugale ou familiale, précisant que les offices reconnus sont subventionnés. Cet article reprend le texte de l'article 55 de l'ancienne loi du 22 novembre 1911 d'application du code civil (LACC) pour le canton de Fribourg.

Par arrêté du 19 avril 1988, le Conseil d'Etat a reconnu le Service de consultation conjugale de l'Office familial, à Fribourg, en qualité d'office de consultation conjugale et l'a mis au bénéfice d'une subvention annuelle. Cette subvention est inscrite au budget de l'Etat, à la Direction de la santé et des affaires sociales.

Les prestations offertes par l'Office ont évolué et se sont étendues à la médiation familiale, ainsi qu'à des prestations visant notamment à soutenir les personnes qui connaissent des difficultés à la suite d'une séparation ou à accompagner les enfants de parents séparés ou divorcés (groupes d'entraide). Ces nouvelles prestations jouent un rôle très important en matière de protection de la famille, car elles contribuent à atténuer les conséquences de la rupture pour les adultes et les enfants concernés, répondant ainsi au mandat de mise en œuvre de l'article 59 al. 1 de la Constitution fribourgeoise sur la famille («*L'Etat et les communes protègent et soutiennent les familles dans leur diversité*»).

L'Office familial propose ainsi des médiations dans les domaines de la séparation et/ou du divorce, des conflits autour d'un droit de visite ainsi que des conflits intergénérationnels. L'objectif de la médiation est que des solutions soient élaborées par les personnes elles-mêmes, de manière éclairée, négociée et équitable.

Lors d'une séparation et/ou d'un divorce, le processus de médiation comprendra en principe une clarification des besoins respectifs des conjoints et, le cas échéant, des enfants, une recherche de solutions envisageables pour le présent et l'avenir, l'élaboration par les participants de solutions adaptées, «sur mesure», la vérification de la faisabilité de ces solutions et, si les participants le souhaitent, la rédaction d'une convention de séparation ou de divorce. Dans un conflit autour du droit de visite, la médiation visera à (re)mettre en contact les personnes concernées pour faire en sorte que chacune se sente entendue et respectée dans ses besoins, son éventuelle souffrance, sa manière de voir les choses, etc., ainsi qu'à accompagner l'aménagement de solutions négociées, qui soient les plus adaptées et les plus satisfaisantes possibles pour chacune des personnes.

Quantitativement, le recours à des prestations de médiation familiale est en augmentation constante. Les derniers rapports annuels publiés font état de 373 séances en 2015, de 404 séances en 2016, de 421 séances en 2017, de 472 séances en 2018 et de 455 séances en 2019.

Par ailleurs, en amont de la médiation familiale, l'Office familial propose aussi une consultation conjugale et familiale qui permet aux couples et familles de disposer d'un espace de parole pour interroger leur relation, faire des choix ou encore trouver de nouveaux équilibres.

Enfin, sans remettre en cause la qualité et la nécessité des prestations susmentionnées, il est important de rappeler qu'on ne peut pas traiter toutes les situations de couple de la même façon. Lorsqu'il y a une emprise de l'un sur l'autre, de la violence physique, psychologique, économique ou sexuelle, il faut des dispositifs spécifiques: la médiation et la conciliation ne sont justement pas adéquates dans ce type de situations et même contraires aux principes évoqués dans la Convention d'Istanbul (cf. art. 48 al. 1: Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires).

2.3. Possibilité de contraindre des parents à suivre une médiation

En vertu des articles 307 al. 3 et 314 al. 2 CC, la Justice de paix peut ordonner une médiation (arrêt du TF 5A_852/2011 du 20 février 2012) dans le cadre d'une procédure de protection de l'enfant. Cette mesure consiste à contraindre ses destinataires à élaborer une solution d'accord à leur conflit, avec l'assistance d'un professionnel (médiateur) (COPMA, Droit de la protection de l'enfant, Guide pratique, Zurich, St-Gall 2017, N 2.32). Le résultat de cette médiation ordonnée dépend néanmoins fortement de la volonté des parents à vouloir avancer et développer une solution au conflit qui les oppose.

2.4. Lien entre curatelle de surveillance des relations personnelles et médiations

Les fonctions de médiateur et de curateur sont complémentaires, mais non similaires ou interchangeables.

En substance, la médiation est un outil de procédure, notamment civile. Dans le champ d'application du Code de procédure civile, elle s'exerce en remplacement d'une procédure de conciliation (art. 213 CPC) ou pendant la procédure au fond (art. 214 CPC). Elle intervient, de ce fait, en amont de la décision judiciaire. Les parties se chargent de l'organisation et du déroulement de la médiation. Selon l'article 216 CPC, la médiation est confidentielle et indépendante de l'autorité de conciliation et du Tribunal. Les déclarations des parties ne peuvent être prises en compte dans la procédure judiciaire.

A l'issue de la procédure civile, l'autorité de protection peut prendre des mesures protectrices si le développement d'un enfant est menacé et que ses père et mère n'y remédient pas d'eux-mêmes ou sont hors d'état de le faire. L'autorité de protection peut par exemple rappeler les parents à leurs devoirs, donner des indications ou instructions relatives au soin, à l'éducation et la formation de l'enfant. Au même titre que d'autres mesures protectrices, la curatelle de surveillance des relations personnelles au sens de l'article 308 al. 2 *in fine* CC est prononcée à l'issue de la procédure judiciaire et se fonde sur un jugement.

La curatelle mettra en œuvre la décision. Le contenu précis du mandat de curatelle et les pouvoirs qui en découlent en faveur de la personne curatrice sont fixés dans la décision judiciaire. En effet, lorsque l'autorité de protection de l'enfant institue une curatelle, elle doit mentionner dans le dispositif de la décision les tâches de la personne curatrice et éventuellement les limites apportées à l'exercice de l'autorité parentale (art. 314 al. 3 CC). Soumis à une décision qui ne tient pas seulement compte des intérêts des parents, mais qui doit surtout garantir ceux des enfants, les parents ne disposent plus de la même liberté de négociation qu'au stade de la médiation en cours de procédure civile.

Autre différence notable, la personne curatrice ne peut pas non plus garantir la même confidentialité qu'un médiateur, étant donné qu'elle répond de l'exercice de son mandat envers la Justice de paix et qu'elle est tenue de produire annuellement un rapport d'activité reprenant les faits essentiels.

A titre d'information, les règles à caractère plus contraignant qui s'appliquent aux curatelles de surveillance des relations personnelles sont résumées dans un guide, élaboré en 2017 par le Service de l'enfance et de la jeunesse à l'intention des parents. Ce guide est publié sur le site internet du Service *(https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sej/_www/files/pdf93/curatelle-de-surveillance-des-relations-personnelles_juin-2017.pdf).* Bien que la curatelle s'exerce en principe dans un esprit de dialogue et d'écoute, elle doit tout autant clarifier et communiquer le cadre et les règles fixées par la loi et le juge. De ce fait, elle ne saurait se substituer à une procédure de médiation.

2.5. Eventuelle nécessité d'une modification de la loi sur la justice afin de développer la procédure de médiation

Selon l'article 218 CPC, les frais de la médiation sont en principe à la charge des parties. Néanmoins, dans les affaires concernant le droit des enfants, les parties ont déjà le droit à la gratuité de la médiation aux conditions suivantes: elles ne disposent pas des moyens nécessaires et le Tribunal recommande le recours à la médiation. Dans les autres cas, la médiation est gratuite si, en outre, les conditions de l'assistance judiciaire sont remplies (art. 127 LJ).

L'essentiel est de garantir que la médiation soit non pas gratuite, mais financièrement accessible. A la recherche d'un juste équilibre, il faut d'une part éviter que des parties réellement ouvertes à un processus de médiation y renoncent pour des motifs financiers. D'autre part, on peut légitimement douter de la motivation d'entrer dans la démarche et des perspectives de succès, lorsque des parties qui disposent des moyens financiers nécessaires s'opposent à verser la moindre participation. Un engorgement des prestataires par des procédures vouées à l'échec serait contreproductif.

A la suite de l'examen périodique des subventions effectué en 2007, le Conseil d'Etat avait décidé de fixer un taux minimal d'autofinancement à 25% pour les prestations du Service de consultation conjugale et familiale et à 50% pour les prestations du Service de médiation familiale. Cette prestation fera l'objet d'un nouvel examen périodique au sens de l'article 35 de la loi sur les subventions (LSub) en 2020.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la mise en œuvre d'une étude approfondie sur la médiation en droit de la famille lors de la présence d'enfants, telle que préconisée par le postulat. Le présent document répond à l'essentiel des questions posées par le postulat. En outre, il convient d'attendre les résultats de l'analyse du pouvoir judiciaire, qui traite notamment de la question de la médiation lorsqu'elle est liée aux procédures judiciaires. Cette analyse pourrait pousser à développer encore plus la médiation dans notre canton. Selon les conclusions de celle-ci, une étude complémentaire pourrait se révéler nécessaire et serait dès lors entreprise.

Bericht 2020-DSJ-147 24. Juni 2020

—

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2020-GC-15 Bernadette Mäder-Brülhart/Nicolas Kolly – Die Mediation in Zivilverfahren und Familienrecht

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht als direkte Folge des Postulats 2020-GC-15 Bernadette Mäder-Brülhart und Nicolas Kolly über die Mediation in Zivilverfahren und Familienrecht, das dem Staatsrat am 6. Februar 2020 überwiesen wurde.

1. Allgemeine Erwägungen

Einleitend erinnert der Staatsrat an die Tatsache, dass schwierige Trennungen manchmal zu Konflikten führen, die sich über mehrere Jahre hinziehen können. Solche Konflikte sind für die betroffenen Personen und besonders für die Kinder ganz offensichtlich belastend. Ausserdem beschäftigen sie auch die Behörden, namentlich die Friedensgerichte und das Jugendamt, sehr stark und sind eine Ursache für deren Überlastung. Eine Lösung für solche Konflikte bestünde darin, es schon zu Beginn mit einer Mediation zu versuchen. In der Schweiz sieht das Bundesrecht zwar die Mediation vor, erklärt sie jedoch nicht für obligatorisch. Die Mediation ist jedoch in manchen Fällen das einzig anwendbare Verfahren, besonders wenn ein Elternteil ein Kind in ein Land entführt, mit dem die Schweiz keine Vereinbarung abgeschlossen hat, dank der sich ein Schweizer Gerichtsurteil vollstrecken liesse.

Zunächst sei daran erinnert, dass derzeit eine Analyse der Gerichtsbehörden im Gang ist. Der dafür eingesetzte Projektausschuss diskutierte beim Thema Mediation die Idee, dieses Konfliktlösungswerkzeug noch weiter auszubauen. Der zweite Teil der Analyse, der insbesondere die Friedensgerichte und das Büro für Mediation in Jugendstrafsachen betrifft, wurde bereits in Angriff genommen und wird eine Vertiefung der Überlegungen ermöglichen.

2. Beantwortung der Vorschläge

Aus den obigen Ausführungen ergeben sich folgende Antworten:

2.1. Mediationen auf der Grundlage von Artikel 297 Abs. 2 der Zivilprozessordnung (ZPO) und ihre Erfolgsraten

In eherechtlichen Verfahren kann das Gericht die Eltern in Anwendung von Artikel 297 Abs. 2 ZPO dazu anhalten, einen Mediationsversuch zu unternehmen. In Kindesschutzverfahren obliegt dies gemäss Artikel 314 Abs. 2 des Zivilgesetzbuchs (ZGB) den Friedensgerichten.

Gerade die Friedensgerichte beziehen sich beim Versuch, die Eltern zu einer Mediation zu bewegen, regelmässig auf Artikel 314 Abs. 2 ZGB. Viele Situationen sind allerdings so konfliktgeladen, dass es aussichtslos wäre, die Eltern zu einer Mediation anzuhalten. Manche Eltern haben im Übrigen unabhängig von Gerichtsverfahren schon einen oder mehrere erfolglose Mediationsversuche hinter sich. Deshalb sollte der Zahl der Mediationen, die im Rahmen von Gerichtsverfahren stattfinden, keine allzu grosse Bedeutung beigemessen werden.

Die Gerichtsbehörden führen keine Statistik über die Zahl der nach Artikel 297 Abs. 2 ZPO durchgeführten Mediationen und ihre Ergebnisse. Die Kommission für Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen erstellt hingegen seit 2012 jedes Jahr eine Statistik. Daraus lässt sich jedoch weder die Zahl der Mediationen, die aufgrund von Artikel 297 Abs. 2 ZPO eingeleitet wurden, noch die Erfolgsrate dieser Mediationen ermitteln. Bis jetzt fliessen die Zahlen der Paar- und Familienberatung nicht in die Statistik ein. Im Übrigen enthält sie auch keine Angaben zum Ausgang der durchgeführten Mediationen. Die Mediatorinnen und Mediatoren füllen Formulare aus, auf deren Grundlage die Mediationsstatistik erstellt wird. Diese geben zwar Auskunft über die Zahl der familienrechtlichen Mediationen, erlauben aber bis jetzt keine genauen Rückschlüsse auf die Erfolgsrate jener Mediationen, die in Anwendung von Artikel 297 Abs. 2 ZPO durchgeführt wurden. Im Jahr 2017 wurden zum Beispiel 54 Mediationen im Rahmen eines Zivilverfahrens eingeleitet. Bei 47 handelte es sich um familienrechtliche Mediationen, wobei 34 die Kinder und 13 das Paar betrafen. Von den gesamten 54 Mediationen endeten 20 mit einer Vereinbarung, 10 mit einer Verbesserung der Situation, 11 ohne Erfolg und 13 waren am 31. Dezember noch hängig. Die Erfolgs-

rate der Mediationen, die in einem Zivilverfahren eingeleitet wurden, betrug demnach 37% (20/54), wobei noch nicht klar war, was mit den 13, am 31. Dezember 2017 hängigen Fällen geschehen würde, und sich die Situation in 10 Fällen verbessert hatte, obwohl keine Einigung erzielt werden konnte. Im Übrigen hat eine Mediation selbst ohne Einigung den Vorteil, dass die Parteien miteinander in einen Dialog treten können, was vor Gericht nicht möglich ist. Der Erfolgsrate von Mediationen sollte deshalb keine allzu grosse Bedeutung beigemessen werden.

2.2. Entwicklung der Familienmediationen im Kanton Freiburg seit Inkrafttreten der ZPO

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass eine Mediation nicht in allen Fällen die richtige Lösung ist. Dies gilt besonders für sehr konfliktgeladene Situationen.

Die Familienmediationen haben schon lange vor Inkrafttreten der ZPO im Jahr 2011 und auch danach weiter zugenommen, obwohl sie in der Schweiz nur eine Möglichkeit darstellen, während sie in anderen Ländern obligatorisch sind.

Am 1. Januar 1988 trat das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 zur Änderung der Bestimmungen des Zivilgesetzbuchs (ZGB) zu den Wirkungen der Ehe im allgemeinen, zum Ehegüterrecht und zum Erbrecht in Kraft. Der damals eingeführte Artikel 171 ZGB besagt, dass die Kantone dafür sorgen, dass sich die Ehegatten bei Eheschwierigkeiten gemeinsam oder einzeln an Ehe- oder Familienberatungsstellen wenden können.

Um dieser Vorgabe des Bundes zu entsprechen, wurde Artikel 10 des Einführungsgesetzes vom 10. Februar 2012 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB) eingeführt, gemäss dem der Staatsrat dafür zuständig ist, Ehe- und Familienberatungsstellen anzuerkennen oder zu schaffen, mit der Präzisierung, dass die anerkannten Beratungsstellen subventioniert würden. In dem Artikel war der Wortlaut von Artikel 55 des alten Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg vom 22. November 1911 (EGZGB) übernommen worden.

Mit Beschluss vom 19. April 1988 anerkannte der Staatsrat den Eheberatungsdienst der Paar- und Familienberatung Freiburg als Eheberatungsstelle und sprach ihm eine jährliche Subvention zu. Diese Subvention wird im Voranschlag des Staates unter der Direktion für Gesundheit und Soziales geführt.

Die von der Paar- und Familienberatung angebotenen Leistungen haben sich weiterentwickelt und schliessen nun auch die Familienmediation sowie u. a. Leistungen zur Unterstützung von Personen mit Schwierigkeiten nach einer Trennung oder zur Begleitung der Kinder von getrennten oder geschiedenen Eltern (Selbsthilfegruppen) ein. Diese neuen Leistungen spielen beim Schutz der Familie eine sehr grosse Rolle, denn sie tragen dazu bei, die Folgen der Trennung für die Erwachsenen und Kinder zu mildern, und entsprechen damit dem Auftrag von Artikel 59 Abs. 1 der Freiburger Verfassung zur Familie («*Staat und Gemeinden schützen und unterstützen die Familien in ihrer Vielfalt*»).

Die Paar- und Familienberatung bietet Mediationen bei Trennung und/oder Scheidung, bei Konflikten rund ums Besuchsrecht und bei Konflikten zwischen den Generationen an. Ziel einer Mediation ist es, dass die betroffenen Personen ausgestattet mit allen wichtigen Informationen selbst faire Lösungen erarbeiten und aushandeln.

Bei einer Trennung und/oder Scheidung werden im Mediationsprozess für gewöhnlich die Bedürfnisse der Ehegatten und gegebenenfalls die der Kinder geklärt, mögliche Lösungen für Gegenwart und Zukunft gesucht, angemessene, «massgeschneiderte» Lösungen erarbeitet (durch die Teilnehmenden), die Umsetzbarkeit der Lösungen geprüft und, auf Wunsch der Teilnehmenden, eine Trennungs- oder Scheidungsvereinbarung verfasst. Bei einem Konflikt ums Besuchsrecht hat die Mediation zum Ziel, den Kontakt zwischen den betroffenen Personen (wieder) herzustellen und anschliessend zu gewährleisten, dass sich alle Beteiligten gehört und in ihren Bedürfnissen, in ihrem möglichen Leid, in ihrer Sichtweise usw. respektiert fühlen. Ein weiteres Ziel besteht darin, die Umsetzung der ausgehandelten Lösungen, die für alle Beteiligten am passendsten und zufriedenstellendsten sind, zu begleiten.

Zahlenmässig nimmt die Inanspruchnahme von Leistungen der Familienberatung ständig zu. In den letzten, veröffentlichten Jahresberichten wurden 373 Sitzungen im Jahr 2015, 404 Sitzungen im Jahr 2016, 421 Sitzungen im Jahr 2017, 472 Sitzungen im Jahr 2018 und 455 Sitzungen im Jahr 2019 ausgewiesen.

Vor der Familienmediation bietet die Beratungsstelle in den Paar- und Familienberatungen zudem einen Raum, in dem die Paare und Familien ihre Beziehung hinterfragen, Entscheide treffen oder ein neues Gleichgewicht finden können.

Ohne die Qualität und Notwendigkeit der oben erwähnten Leistungen in Frage zu stellen, ist es doch wichtig, daran zu erinnern, dass sich nicht alle Paarsituationen auf dieselbe Weise angehen lassen. Wenn eine Person Einfluss auf die andere ausübt oder wenn körperliche, psychische, ökonomische oder sexuelle Gewalt auftreten, braucht es besondere Massnahmen: Mediation und Vermittlung sind gerade in solchen Situationen nicht geeignet und laufen den Grundsätzen der Istanbul-Konvention sogar zuwider (s. Art. 48 Abs. 1: Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile).

2.3. Möglichkeit, Eltern zu einer Mediation zu zwingen

Gemäss den Artikeln 307 Abs. 3 und 314 Abs. 2 ZGB kann das Friedensgericht in einem Kindesschutzverfahren eine Mediation anordnen (Urteil des BGer 5A_852/2011 vom 20. Februar 2012). Mit dieser Massnahme werden die betroffenen Personen dazu gezwungen, mit Hilfe einer Fachperson (Mediator/in) eine Lösung für ihren Konflikt zu finden (KOKES, Praxisanleitung Kindesschutzrecht, Zürich, St. Gallen: 2017, N 2.32). Das Ergebnis der angeordneten Mediation hängt allerdings stark davon ab, ob die Eltern gewillt sind, vorwärts zu schauen und in dem Konflikt, der sie entzweit, eine Lösung zu erarbeiten.

2.4. Verhältnis zwischen Beistandschaft zur Überwachung und Mediation

Die Aufgaben von Mediatorinnen und Mediatoren ergänzen jene von Beiständinnen und Beiständen, ohne jedoch ähnlich oder austauschbar zu sein.

Die Mediation ist im Wesentlichen ein Verfahrensinstrument, das unter anderem in Zivilsachen zur Anwendung kommt. Im Anwendungsgebiet der Zivilprozessordnung erfolgt sie an Stelle eines Schlichtungsverfahrens (Art. 213 ZPO) oder im Entscheidverfahren (Art. 214 ZPO). Die Mediation erfolgt demnach vor dem Gerichtsentscheid. Die Parteien sind selbst für die Organisation und den Ablauf der Mediation zuständig. Gemäss Artikel 216 ZPO ist die Mediation vertraulich sowie von der Schlichtungsbehörde und vom Gericht unabhängig. Die Aussagen der Parteien dürfen im gerichtlichen Verfahren nicht verwendet werden.

Nach dem Zivilverfahren kann die Schutzbehörde Schutzmassnahmen ergreifen, wenn die Entwicklung eines Kindes gefährdet ist und seine Eltern nicht selbst etwas dagegen unternehmen oder ausserstande sind, dies zu tun. Die Schutzbehörde kann die Eltern zum Beispiel ermahnen und ihnen bestimmte Weisungen für die Pflege, Erziehung oder Ausbildung des Kindes erteilen. Ebenso wie die übrigen Schutzmassnahmen wird eine Beistandschaft zur Überwachung des persönlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 308 Abs. 2 *in fine* ZGB nach dem Gerichtsverfahren und gestützt auf ein Urteil verfügt.

Die Beiständin oder der Beistand führt den Entscheid aus. Der genaue Auftrag der Beistandschaft und die Kompetenzen, die sich daraus für die Beiständin oder den Beistand ergeben, werden im Gerichtsentscheid festgelegt. Errichtet die Kindesschutzbehörde eine Beistandschaft, so hält sie im Entscheiddispositiv die Aufgaben der Beiständin oder des Beistands und allfällige Beschränkungen der elterlichen Sorge fest (Art. 314 Abs. 3 ZGB). Nach einem Entscheid, der nicht nur die Interessen der Eltern berücksichtigt, sondern vor allem jene der Kinder garantiert, verfügen die Eltern nicht mehr über dieselbe Verhandlungsfreiheit wie in der Mediationsphase des laufenden Zivilverfahrens.

Ein weiterer entscheidender Unterschied besteht darin, dass Beiständinnen und Beistände auch nicht mehr dieselbe Vertraulichkeit garantieren können wie Mediatorinnen und Mediatoren, da sie dem Friedensgericht Rechenschaft für die Ausübung ihres Mandats ablegen und jedes Jahr Bericht über die wesentlichen Inhalte ihrer Tätigkeit erstatten müssen.

Zur Information sei hier darauf hingewiesen, dass das Jugendamt die wichtigsten Regeln, die für Beistandschaften zur Überwachung des persönlichen Verkehrs gelten, 2017 in einem Leitfaden für die Eltern zusammengefasst hat. Der Leitfaden ist auf der Website des Jugendamts verfügbar *(https://www.fr.ch/sites/default/files/2018–06/beistandschaft-zur-ueberwachung-des-persoenlichen-verkehrs_juin-2017.pdf).* Obwohl Beiständinnen und Beistände grundsätzlich das Zuhören und den Dialog pflegen, müssen sie doch den Rahmen und die vom Gesetz und vom Gericht festgelegten Regeln klarstellen und vermitteln. Deshalb ersetzt eine Beistandschaft kein Mediationsverfahren.

2.5. Mögliche Notwendigkeit zur Änderung des Justizgesetzes für die Weiterentwicklung des Mediationsverfahrens

Gemäss Artikel 218 ZPO tragen grundsätzlich die Parteien die Kosten der Mediation. In kindesrechtlichen Angelegenheiten haben die Parteien jedoch bereits Anspruch auf eine unentgeltliche Mediation, unter der Bedingung, dass den Parteien die erforderlichen Mittel fehlen und das Gericht die Durchführung einer Mediation empfiehlt. In den übrigen Fällen ist die Mediation unentgeltlich, wenn zusätzlich die Voraussetzungen der unentgeltlichen Rechtspflege erfüllt sind (Art. 127 JG).

Es ist also entscheidend sicherzustellen, dass die Mediation nicht kostenlos, aber erschwinglich ist. Auf der Suche nach einem fairen Gleichgewicht gilt es einerseits zu verhindern, dass Parteien, die einem Mediationsverfahren tatsächlich offen gegenüberstehen, aus finanziellen Gründen darauf verzichten. Andererseits ist es gerechtfertigt, die Motivation für eine solche Massnahme und deren Erfolgsaussichten anzuzweifeln, wenn sich Parteien, die über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, weigern, sich an den Kosten zu beteiligen. Eine Überlastung der Beratungsstellen wegen Verfahren ohne Erfolgsaussichten wäre kontraproduktiv.

Nach der 2007 durchgeführten periodischen Überprüfung der Subventionen hatte der Staatsrat beschlossen, den Selbstfinanzierungsgrad von Leistungen des Paar- und Familienberatungsdienstes auf mindestens 25% und denjenigen von Leistungen des Familienmediationsdienstes auf 50% festzu-

legen. Die Subventionierung wird 2020 erneut im Sinne von Artikel 35 des Subventionsgesetzes (SubG) überprüft.

3. Fazit

Der Staatsrat spricht sich gegen eine ausführliche Studie zur Mediation im Familienrecht in Fällen mit Kindern aus, wie sie im Postulat vorgeschlagen wird. Der vorliegende Bericht beantwortet im Wesentlichen die im Postulat gestellten Fragen. Im Übrigen sollten die Ergebnisse aus der Analyse der Gerichtsbehörden abgewartet werden, die unter anderem der Frage von Mediationen in Gerichtsverfahren nachgeht. Die Analyse könnte dazu führen, dass die Mediation in unserem Kanton noch stärker gefördert wird. Je nach Fazit der Analyse könnte sich eine zusätzliche Studie als notwendig erweisen, die sodann durchgeführt würde.

Rapport 2019-DSJ-18 3 juin 2020

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2018-GC-96 Commission de justice – Application de la loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte, plus spécifiquement dans le domaine des curatelles d'adultes

Introduction **1**

1. Nombre de curatelles **2**
1.1. Considérations générales 2
1.2. Comparaison intercantonale 3
1.2.1. Les statistiques 3
1.2.2. Les législations 4
1.3. Comparaison entre les arrondissements 5

2. Collaboration entre les justices de paix et les services officiels des curatelles **6**

3. Cantonalisation des services officiels des curatelles **7**
3.1. Avantages d'une cantonalisation 7
3.2. Inconvénients d'une cantonalisation 7
3.3. Appréciation 8

4. Défi des ressources en personnel **8**
4.1. Dans les justices de paix 8
4.2. Au sein des services officiels des curatelles 9

5. Création d'un pot commun **10**

6. Fréquence des rapports du curateur **10**

7. Autres idées émises **11**
7.1. Numerus clausus 11
7.2. Rémunération du curateur 12
7.3. Elaboration de recommandation ou de directives 12
7.4. Mandat d'analyse 12

8. Analyse du Pouvoir judicaire **12**

Conclusion **12**

Introduction

Par postulat déposé et développé le 27 juin 2018, la Commission de justice demande un rapport sur la situation préoccupante des services officiels des curatelles mis en place par les communes ou associations de communes, en application de la loi cantonale sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA). Selon la Commission de justice, les services officiels des curatelles constatent un accroissement constant de mandats de curatelles qui leur sont confiés, en particulier dans le domaine des curatelles d'adultes, et sont, de ce fait, soit surchargés, soit contraints d'augmenter leurs ressources. Affirmant que le canton de Fribourg est le canton qui connaît au plan suisse le plus de mises sous curatelle sans qu'on puisse déceler des signes d'amélioration, la Commission de justice demande au Conseil d'Etat qu'un rapport circonstancié

soit élaboré sur les causes de cette situation ainsi que sur les mesures à prendre. Ce rapport devrait notamment examiner les points suivants:

1. Pourquoi certaines justices de paix fribourgeoises prononcent-elles autant de mise sous curatelle alors que d'autres ne le font pas?
2. Ne serait-il pas judicieux de développer une meilleure collaboration entre les justices de paix et les services de curatelles? Ne faudrait-il pas, par exemple, que les services de curatelles soient entendus avant qu'une mesure de curatelle soit prononcée? Pourquoi la pratique est-elle différente dans certains districts?
3. Est-ce qu'une cantonalisation des services de curatelles pourrait améliorer les échanges entre ces deux institutions?
4. Dans d'autres cantons, les justices de paix disposent de plus de moyens financiers pour éclaircir les situations et donner des mandats à des tiers. Ceci déchargerait les juges de paix et leur permettrait de se consacrer à leurs tâches de juge.
5. Est-ce que la création d'un pot commun pour l'ensemble du canton pour les charges des services de curatelles permettrait de répartir le poids financier plus équitablement?
6. Selon l'article 411 du Code civil, le curateur remet au moins tous les deux ans, à l'autorité de protection de l'adulte, un rapport sur son activité et sur l'évolution de la situation de la personne concernée, alors que la loi cantonale concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (art. 14) demande que ce rapport soit présenté chaque année. Cette exigence crée une surcharge de travail pour les curateurs et les justices de paix. Un rapport tous les deux ans ne serait-il pas suffisant?

Dans sa réponse du 13 novembre 2018, le Conseil d'Etat se dit favorable à l'analyse demandée et propose la prise en considération du postulat. Tout en considérant que les spécificités de la législation cantonale (art. 9 al. 2 LPEA) pourraient en partie expliquer la surcharge de certains services officiels des curatelles, le Conseil d'Etat est d'avis que la quantité de dossiers attribués aux services officiels des curatelles n'explique pas, à elle seule, toutes les difficultés rencontrées par ces services dans l'accomplissement de leurs tâches.

Le 14 décembre 2018, le Grand Conseil a accepté de prendre en considération le postulat par 76 voix sans opposition, ni abstention.

Pour élaborer le présent rapport, les sept justices de paix, les vingt services officiels des curatelles du canton ainsi que l'Association des communes fribourgeoises ont été consultés. Par ailleurs, la législation de dix autres cantons a fait l'objet d'une étude comparative.

1. Nombre de curatelles

1.1. Considérations générales

Les justices de paix analysent et instruisent chaque cas pour déterminer si la personne concernée est dans un état de faiblesse, lequel nécessite une mesure de protection. Si l'assistance nécessaire peut être fournie par un proche, par le service social ou par une institution sociale régionale ou cantonale, la justice de paix n'instaure pas de mesure de protection. Par contre, s'il manque l'offre appropriée au besoin de soutien, l'institution d'une mesure de protection répond aux principes de la proportionnalité et de la subsidiarité que prescrit l'article 389 al. 2 CC.

Il est impossible pour les justices de paix de connaître à l'avance le nombre de procédures de protection de l'adulte qui amèneront finalement chaque année à l'instauration d'une curatelle. Les justices de paix ne sont pas soumises à un contingent de curatelles à épuiser ou à un nombre maximal annuel de nouvelles mesures de protection à prononcer. Un tel contingentement serait contraire au droit fédéral.

Jadis, un nombre élevé de demandes de tutelles et de curatelles émanait des communes, lesquelles faisaient souvent cette démarche lorsqu'un citoyen ne s'acquittait pas de ses primes d'assurance maladie ou de ses impôts. Depuis 2006, les primes d'assurance maladie obligatoire, prises en charge par les communes, peuvent faire l'objet d'une demande de remboursement auprès de l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS), avec un financement assumé par l'Etat. Dès lors, les avis de la part des communes ont fortement diminué.

Actuellement, l'on constate que, le plus souvent, ce sont les services sociaux qui transmettent aux justices de paix des signalements ou des demandes de curatelles signées par les personnes qu'ils assistent, peut-être par manque de moyens financiers attribués par les communes pour le suivi de la personne à l'assistance. D'autres institutions sociales cantonales peinent à obtenir les moyens financiers pour engager suffisamment de personnel et pouvoir ainsi répondre à toutes les demandes et attentes des personnes ayant besoin d'aide.

Le nombre de mesures de protection varie selon les années et les arrondissements, en fonction du nombre d'habitants et d'autres facteurs, essentiellement sociologiques, tels que le délitement du tissu familial, entraînant en son sillage un désintérêt de s'occuper de ses proches.

Bien évidemment les familles devraient être sensibilisées à leur responsabilité en ce qui concerne le soutien qu'elles devraient apporter à leurs proches en difficulté. De nombreux mandats sont confiés aux services officiels des curatelles alors qu'un membre de la famille ayant les capacités intellectuelles ou professionnelles pour gérer les affaires de son proche pourrait assurer ce suivi. Toutefois, souvent les proches refusent le

mandat par crainte d'être accusés de gérer les affaires de la personne protégée dans leur propre intérêt, au détriment de celui des autres membres de la famille (conflit d'intérêts). Par ailleurs, depuis la modification de l'article 400 al. 2 CC, plus personne n'est tenu d'accepter un mandat de curatelle; de ce fait, les justices de paix n'ont aucun moyen de contraindre les proches à accepter la curatelle.

1.2. Comparaison intercantonale

1.2.1. Les statistiques

Depuis 1996, les statistiques des mesures de protection d'adultes sont publiées sur le site Internet de la COPMA. Ces données renseignent non seulement sur le nombre de mesures ordonnées dans chaque canton, mais aussi sur le type de mesures.

Ces statistiques révèlent que depuis bien avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral, le nombre de mesures de protection d'adultes par 1000 adultes prises dans le canton de Fribourg a presque toujours été supérieur à celui des mesures ordonnées dans d'autres cantons.

	FR	VD	GE	VS	JU	NE	ZH	BE	BS*	SO*	TG*
1996	12,3	9,3	7,2	8	9	**	8	9	9	9	7
1997	12,98	9,53	6,65	6,96	9,31	**	7,32	7,42	8,94	6,78	6,95
1998	13,84	9,64	4,63	8,16	8,4	**	7,33	9,22	9,04	8,65	6,87
1999	15,32	9,72	5,23	8,26	8,92	9,02	7,32	9,46	9,55	9,04	7,48
2000	15,19	9,86	6,55	8,95	10,41	9,6	7,41	9,53	9,9	8,91	7,56
2001	14,15	9,27	6,02	9,22	9,64	9,38	7,22	9,35	10,72	9,13	7,14
2002	14,23	9,49	5,72	8,42	9,61	9,67	7,42	9,8	10,85	9,37	7,28
2003	14,9	8,84	6,02	8,34	10,27	9,79	7,34	9,86	11,1	9,29	7,48
2004	14,78	10,57	6,13	8,7	11,2	11,21	7,97	10,42	11,03	10,19	8,09
2005	14,72	10,32	6,46	8,91	11,13	10,43	7,77	10,71	11,2	10,51	8,07
2006	14,46	10,86	6,54	9,55	11,04	10,85	7,82	10,72	11,33	1076	8,25
2007	14,96	9,58	6,63	9,75	11,43	11,07	8,01	10,99	11,91	11,54	9,32
2008	19,36	11,74	8,18	9,47	14,93	14,03	9,98	13,6	14,28	13,7	10,72
2009	19,87	12,78	8,56	13,84	16,78	14,65	10,05	13,37	14,7	13,6	7,53
2010	20,35	12,61	9,25	13,3	17,88	14,83	10,39	18,87	15,54	14,61	5,86
2011	20,19	12,98	9,47	15,06	18,44	15,38	10,66	13,98	16,65	15,02	9,42
2012	21,76	13,26	9,9	15,01	19,32	15,79	10,66	12,92	16,94	15,25	10,37
2013	Les statistiques sont incomplètes et ne permettent pas une comparaison sur l'ensemble de la Suisse.										
2014											
2015	18,08	13,66	11,20	13,45	21,34	17,19	10,82	14,40	17,04	12,07	10,99
2016	18,21	13,87	11,54	14,81	21,21	18,31	10,97	14,76	17,51	12,45	10,97
2017	18,95	14,17	12,81	15,47	21,65	19,24	11,07	14,87	17,98	12,95	11,17
2018	19,43	15,58	13,93	15,51	22,74	20,05	11,07	15,02	18,40	13,10	11,23
Progression 2015–2018	**1,35**	**1,92**	**2,73**	**2,06**	**1,40**	**2,86**	**0,25**	**0,62**	**1,36**	**1,03**	**0,24**

Nombre de mesures ordonnées par 1000 adultes
* Les cantons de BS, SO et TG ont été choisis car leur nombre d'habitants est comparable à celui de FR
** Pas de données

Ces chiffres démontrent également que le nombre de mesures de protection en force dans notre canton reste quasiment inchangé depuis bien avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral, voire avant la professionnalisation des justices de paix en 2008.

Enfin, l'évolution des années 2015–2018 révèle que la progression du nombre de curatelles d'adultes dans le canton de Fribourg est inférieure à la progression moyenne des autres cantons.

La détermination des raisons précises pour lesquelles le nombre de mesures de curatelles prononcées dans notre canton a toujours été supérieur à celui des autres nécessiterait une étude approfondie effectuée par des experts d'un institut de recherche, lesquels tiendraient compte d'un ensemble d'indicateurs sociologiques tels que la démographie, la pyramide des âges, l'urbanisation, le réseau des prestations existantes etc. Le cadre limité – en temps, moyens financiers et connaissances scientifiques – d'un rapport sur postulat ne permet que d'avancer quelques hypothèses:

> Un nombre non négligeable d'actuelles curatelles de portée générales sont des tutelles d'antan, converties en des mesures du nouveau droit.
> La proportion élevée de personnes âgées et de jeunes adultes, par rapport à la population active, pourrait également expliquer en partie la nécessité de prononcer plus de curatelles.
> Les différences culturelles entre les régions du pays expliqueraient aussi en partie les disparités des pratiques.
> Le nombre de curatelles pourrait être en corrélation avec la manière dont les services sociaux s'occupent des personnes concernées: l'instauration d'une curatelle se justifie d'autant moins que l'assistance personnelle apportée par les services sociaux est exhaustive.
> Peut-être de manière plus improbable, le nombre élevé de curatelles pourrait être influencé par une pratique différente des justices de paix fribourgeoises par rapport aux autorités de protection d'autres cantons, pour des raisons historiques ou sociétales.

1.2.2. Les législations

Aux hypothèses avancées dans la précédente section s'ajoutent certaines particularités de la législation des cantons choisis par rapport à la nôtre.

Dans le *canton de Vaud*, la majorité des curateurs sont des personnes privées en charge de plusieurs mandats de curatelle (cf. aussi le point 3.3).

Il en va de même du *canton de Genève* où, dans la mesure du possible, les mandats sont confiés à des curateurs privés notamment en ce qui concerne la protection de l'adulte (art. 85 al. 1 LaCC[1]). Cependant, si la personne protégée a une fortune globale nette inférieure ou égale à 50 000 francs et qu'aucun proche n'est susceptible de fonctionner comme curateur, le mandat de protection est confié à un curateur officiel (art. 2 al. 2 RRC[2]).

En *Valais*, le critère d'attribution des mandats à un curateur officiel – plutôt qu'à un curateur privé – est l'ampleur ou la complexité du mandat, dès lors que le curateur officiel est censé disposer des aptitudes et des connaissances spéciales requises par sa mission (art. 19a LACC[3]).

Dans le *canton de Neuchâtel* les curateurs professionnels ont un quota de mandats. Lorsque ce quota est atteint, la personne pour laquelle une curatelle est instaurée est inscrite sur une liste d'attente, jusqu'à ce qu'un curateur se libère. Ce système, dépourvu d'une base légale formelle, n'est pas exempt de critiques (cf. point 7.1).

Le *canton du Jura* ne dispose pas de services officiels des curatelles proprement dits. Les curateurs professionnels sont choisis parmi les employés des services sociaux régionaux[4] ou ceux d'institutions privées œuvrant dans des domaines semblables (art. 19 al. 3 LOPEA[5]; art. 5 al. 3 ORR PEA[6]).

Contrairement à la plupart des cantons romands, les APEA du *canton de Berne* sont des autorités administratives cantonales. Un directoire, composé des présidents des APEA, est l'organe commun de ces autorités; il est notamment compétent pour coordonner l'exécution des tâches et la jurisprudence (art. 16 LPEA[7]). Dans ce canton, ce sont les services sociaux et les services d'enquête communaux qui font office de services officiels des curatelles. Le canton accorde aux communes une indemnité pour les coûts engendrés par leurs activités (art. 22 LPEA); il s'agit d'un forfait annuel de 3 180 francs par cas pour une curatelle d'adulte (art. 7 al. 1 let. d OCInd[8]). En contrepartie, dans la mesure où la somme destinée à la rémunération d'un curateur professionnel est prélevée sur les biens de la personne concernée, elle échoit au canton (art. 15 OCInd).

Dans le *canton de Soleure*, les services sociaux régionaux, du ressort des communes (§ 27 SG[9]), font office de services officiels de curatelles (§ 115 al. 1 EG ZGB[10]). Les régions sociales doivent se doter de suffisamment de curateurs, à défaut, l'APEA en désigne aux frais de la région sociale (§ 115 al. 2 EG ZGB). Par ailleurs, la loi cantonale sur l'aide sociale pré-

[1] Loi du 11 octobre 2012 d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, RS GE E 1 05.

[2] Règlement du 27 février 2013 fixant la rémunération des curateurs, RS GE–E 1 05.15.

[3] Loi d'application du code civil suisse du 24.3.1998, RS VS 211.1.

[4] Il s'agit d'établissements publics autonomes (art. 48 al. 2 de la loi du 15 décembre 2000 sur l'action sociale, RS JU 850.1. Ils ont leur siège à Delémont, mais possèdent une antenne dans chaque district (art. 24 du décret du 21 novembre 2001 concernant les institutions sociales, RS JU 850.11). Ils sont financés par les recettes perçues pour les prestations fournies, par d'éventuelles subventions de la Confédération, des dons et legs et par les contributions cantonales (art. 34 du décret précité).

[5] Loi du 23 mai 2012 sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte, RS JU 213.1.

[6] Ordonnance du 2 décembre 2014 sur la rémunération et le remboursement des frais en matière de gestion de mesures de protection de l'enfant et de l'adulte, RS JU 213.12.

[7] Loi du 1er février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte, RS BE 213.316.

[8] Ordonnance du 19 septembre 2012 sur la collaboration des services communaux avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et l'indemnisation des communes, RS BE 213.318.

[9] Sozialgesetz vom 31. Januar 20017, RS SO 831.1.

[10] Gesetz vom 4. April 1954 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, RS SO 211.1.

voit une péréquation intercommunale pour les coûts supportés par les communes dans ce domaine (§ 55 SG; § 131 al. 4 EG ZGB).

Le *canton de Thurgovie* met surtout l'accent sur la concertation entre les différentes parties prenantes. Ainsi, **1°** le Conseil d'Etat – autorité de nomination des membres des APEA – donne la possibilité aux communes du district de s'exprimer avant la nomination des candidats (§ 16 EG ZGB[1]). **2°** Chaque année, une rencontre a lieu entre les APEA, les services officiels des curatelles et les communes du district concerné, pour un échange d'expériences (§ 16 KESV). **3°** L'APEA peut – et dans certains cas doit – inviter la commune du domicile ou du séjour de la personne concernée à donner son avis dans le cadre de la procédure; la commune peut également donner son avis, même sans y avoir été invitée par l'APEA (§ 47 KESV). **4°** Lorsque les circonstances l'exigent, pour assurer une bonne collaboration, l'APEA peut convoquer le service officiel des curatelles pour discuter d'un cas ou d'une mesure de protection (§ 51a KESV). **5°** La direction du service officiel des curatelles doit régulièrement fournir à l'APEA des informations nécessaires à l'exécution des tâches de cette dernière, en particulier en ce qui concerne la désignation du curateur (le nom et les qualifications des curateurs professionnels et privés disponibles) et l'organisation interne de son service (§ 79 KESV). **6°** La désignation d'un curateur par l'APEA intervient après un échange de vues avec la direction du service officiel des curatelles (§ 80 KESV).

Outre les points mentionnés ci-dessus, le tableau suivant schématise certaines options des législations des cantons sélectionnés.

	Population*	Nombre communes	APEA		SOC		Prise en charge des coûts de la mesure en cas d'indigence	
			Judiciaire	Admin.	Canton	Commune	Canton	Commune
FR	255 000	136	7			×		×
VD	643 000	309	9		×		×	
GE	405 000	45	1		×		×	
VS	284 000	126		23		×		×
NE	144 000	31	3		×		×	
JU	60 000	53		1	×		×	
BE	860 000	346		11		×	Charge conjointe canton/commune	
ZH	1 250 000	162		13		×		×
BS	164 000	3		1	×		×	
SO	226 000	81		3		×		×
TG	226 000	80		5		×		×

* Population résidente permanente adultes au 31.12.18, nombre arrondi

1.3. Comparaison entre les arrondissements

La protection de l'enfant et de l'adulte dans notre canton est confiée à une autorité judiciaire. De ce fait, les juges de paix sont totalement indépendants pour déterminer si une mesure doit être prise et, le cas échéant, laquelle. Les juges de paix se concertent régulièrement, notamment dans le cadre de leur Conférence, afin d'harmoniser leurs pratiques. Il n'en demeure pas moins qu'ils conservent leur pleine indépendance quant à leur façon de fonctionner.

Les arrondissements de la Sarine et de la Gruyère ont une moyenne de mesures de protection en vigueur plus élevée que les autres arrondissements. Cela est imputable au fait que les deux communes les plus peuplées du canton, Fribourg et Bulle, se situent dans ces districts. Or, d'une manière générale, les centres urbains attirent plus une population précarisée telle que des personnes souffrant de troubles psychiques ou d'addictions diverses, qui ne veulent pas être stigmatisées et qui cherchent l'anonymat de la ville. Ces deux communes disposent également d'une offre plus abondante d'institutions spécifiques prodiguant des prestations appropriées aux besoins des personnes en difficulté. Par ailleurs, les facilités découlant de la proximité des infrastructures telles que les transports publics et les centres commerciaux sont propices à inciter des personnes fragilisées à s'établir en milieu urbain, plutôt qu'en milieu rural. Enfin, il est connu qu'en ville, le réseau familial est moins dense qu'en campagne où d'autres solutions non judiciaires sont plus souvent privilégiées.

[1] Einführungsgesetz vom 3. Juli 1991 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, RS TG 210.1.

Cela dit, les autres arrondissements connaîtront probablement aussi la même évolution, d'une part en raison de la croissance significative de la population et, d'autre part, de par le fait que les personnes en difficultés financières trouveraient plus facilement des logements à des loyers modérés dans les districts plus ruraux.

2. Collaboration entre les justices de paix et les services officiels des curatelles

En décembre 2017, le Service de la justice a adressé un questionnaire aux vingt services officiels des curatelles du canton, notamment pour savoir comment les compétences de contrôle du travail d'un curateur officiel et d'instructions à ce dernier devaient être réparties entre les chefs des services officiels des curatelles et les juges de paix. Il ressort des réponses à ce questionnaire que, de manière générale et à de rares exceptions près, les relations entre les justices de paix et les services officiels des curatelles peuvent être qualifiées de bonnes, voire de très bonnes.

A titre d'exemples, la Justice de paix de la Sarine rencontre une fois par année, dans ses locaux, chaque service officiel des curatelles du district individuellement afin de discuter des problèmes rencontrés et de trouver des solutions; par ailleurs, les juges de paix sarinois participent souvent à différentes séances où leur présence est nécessaire afin de soutenir les services officiels des curatelles. En Singine, la communication entre la Justice de paix et les trois services officiels des curatelles se fait régulièrement, de manière simple et transparente; plusieurs réunions d'échanges entre les juges de paix et les responsables des services officiels des curatelles ont lieu dans le courant de l'année au cours desquelles les difficultés sont discutées et des solutions communes sont recherchées. En Gruyère, des séances d'informations, destinées aux nouveaux curateurs, sont régulièrement organisées par la Justice de paix; en outre, celle-ci soutient les services officiels des curatelles du district dans certaines situations complexes.

Cela dit, même s'il est primordial que les curateurs et les services officiels des curatelles entretiennent de bonnes relations avec les justices de paix, il ne s'agit ni d'un partenariat, ni d'une collaboration proprement dite, puisque leurs compétences légales respectives sont distinctes: la justice de paix enquête et institue la mesure (art. 446 CC) et le curateur exécute le mandat confié, une fois la mesure instituée (art. 405 ss CC).

Les différences de pratiques entre les justices de paix sont inhérentes au modèle choisi par notre canton pour l'organisation des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. En tant qu'autorités judiciaires, les justices de paix sont totalement indépendantes dans la détermination de leurs modes de fonctionnement. De ce fait, aucune autorité étatique, qu'elle relève du pouvoir exécutif ou législatif, ne saurait leur imposer une pratique uniforme. Dans les cantons qui ont choisi de désigner une (ou des) autorité(s) administrative(s) pour la protection de l'enfant et de l'adulte, ce problème ne se pose pas, puisque lesdites autorités – même déclarées indépendantes – sont hiérarchiquement subordonnées au pouvoir exécutif et doivent suivre l'orientation politique choisie pour ce dernier.

En ce qui concerne la question spécifique de l'audition des services officiels des curatelles avant l'instauration d'une curatelle, la quasi-unanimité des instances consultées la rejette pour les motifs suivants:

> Pour déterminer si les conditions légales de l'instauration d'une curatelle sont réunies, les justices de paix mettent en œuvre une série de moyens d'instruction tels que rapports médicaux, expertises, auditions de la personne concernée et de la famille, renseignements auprès de proches ou de tiers qui connaissent la situation etc. Bien évidemment, si un curateur officiel connait déjà la situation de la personne concernée, il peut être entendu par la justice de paix dans le cadre de l'instruction du dossier; d'ailleurs, cette prise de contact intervient souvent dans le cadre de l'administration des preuves. En revanche, si la personne concernée est inconnue du service officiel des curatelles, il est difficile de déceler ce que l'intervention dudit service pourrait apporter à l'appréciation du juge de paix: l'institution d'une curatelle ne doit dépendre que du Pouvoir judiciaire et non être dépendante de la personne du mandataire.
> L'audition systématique rallongerait inévitablement l'instruction du dossier.
> Elle occasionnerait forcément un surcroit de travail pour les services officiels des curatelles.
> Elle pourrait envenimer les relations entre un service officiel des curatelles et une justice de paix, en cas de divergence d'opinion sur la nécessité d'instaurer une curatelle.
> Même si le service officiel des curatelles ne saurait s'opposer à l'instauration de la curatelle, c'est lui qui requiert de la justice de paix la levée de la mesure dès qu'il considère qu'une personne peut reprendre son autonomie; la justice de paix répond positivement à cette demande si le curateur propose une analyse cohérente et adéquate de la situation.

Si, en dépit des inconvénients mentionnés ci-dessus, une telle audition devait être considérée comme adéquate pour endiguer l'augmentation du nombre de curatelles, l'adoption d'une base légale formelle serait indispensable, ne serait-ce que pour:

> déterminer la rémunération des services officiels des curatelles pour ce «service hors mandat»;
> préserver le secret de fonction des juges de paix et la protection des données de la personne concernée, pour le cas où, au terme de l'instruction préalable, aucune mesure de curatelle n'est finalement décidée;

> autoriser les services officiels des curatelles à requérir des informations auprès de tiers en respectant la confidentialité et la protection des données, dès lors que contrairement à ce qui est prévu pour l'APEA (art. 448 CC), aucune disposition légale ne prévoit actuellement l'obligation pour les tiers de collaborer avec les services officiels des curatelles pour l'établissement des faits.

3. Cantonalisation des services officiels des curatelles

Les instances consultées sont fort partagées sur l'opportunité d'une cantonalisation des services officiels des curatelles. Schématiquement, on peut affirmer que les justices de paix et les services officiels des curatelles germanophones rejettent cette idée, alors qu'une partie des services officiels des curatelles francophones la soutient.

3.1. Avantages d'une cantonalisation

Les principaux arguments avancés pour soutenir l'idée d'une cantonalisation des services officiels des curatelles sont les suivants:

> La cantonalisation permettrait une répartition plus équilibrée des dossiers entre les curateurs, en fonction des qualifications de chacun.
> Elle induirait une harmonisation des pratiques – actuellement disparates en fonction des services officiels des curatelles communaux – en matière de gestion des mandats, ce qui assurerait une égalité de traitement dans la prise en charge des personnes sous curatelles dans tout le canton.
> Un service cantonal, par définition plus grand que les services officiels des curatelles communaux, serait peut-être mieux à même de s'organiser de manière plus rationnelle, en créant des secteurs de compétences dont les contours ne seraient pas limités à une commune ou groupement de communes. Par ailleurs, un secteur interne au service pourrait avoir pour mission d'instruire les cas avant que la justice de paix ne prenne sa décision, ce qui pourrait éventuellement alléger le travail de cette autorité.
> L'Etat serait à la fois l'employeur des curateurs officiels et des juges de paix; cela aurait pour conséquence une logique de prise en charge globale, avec un système de traitement des collaborateurs semblable, une uniformisation des moyens à disposition du service cantonal et des justices de paix, une simplification dans la gestion des transferts de dossiers en cas de déménagement de la personne sous curatelle.

Cela dit, les partisans d'une cantonalisation prônent la création de satellites dans les districts pour permettre aux curateurs d'être proches géographiquement et socialement des personnes protégées, tout en reconnaissant que la création d'un satellite ou d'un guichet n'est pas exempte de défaut. Elle augmente la charge administrative par un surcroît de coordination. De plus, les guichets seraient confrontés à diverses questions de suivi concernant leurs tâches exactes.

3.2. Inconvénients d'une cantonalisation

Le principal argument des opposants à une cantonalisation est la crainte de la perte de proximité tant avec la justice de paix de l'arrondissement concerné qu'avec la personne protégée. Un service officiel des curatelles de proximité permet d'établir une relation de confiance: il est plus facile pour une personne de parler de ses préoccupations dans un cadre et un environnement plus proche que dans l'anonymat d'un grand service cantonal impersonnel.

La Justice de paix de la Singine s'oppose fermement à une cantonalisation. Chaque année, cette autorité entretient des échanges réguliers et intensifs avec les services officiels des curatelles de son arrondissement – à raison de deux à trois réunions communes, ce qui ne serait guère concevable avec un service cantonal. Par ailleurs, le travail de cette Justice de paix pourrait être massivement entravé ne serait-ce qu'en raison des différences linguistiques. Cet avis est également partagé par les trois services officiels des curatelles de ce district qui mettent en avant leurs structures fonctionnelles et l'excellente collaboration avec la Justice de paix.

Actuellement, les communes couvrent à la fois les frais du fonctionnement de leurs services officiels des curatelles (en vertu de la LPEA) et les coûts des personnes protégées indigentes domiciliées sur leur territoire (en vertu de la loi sur l'aide sociale). Elles sont en partie remboursées par la rémunération du travail de leurs curateurs professionnels, à la charge de la personne concernée; cependant, ce remboursement ne couvre pas l'entier du financement des services officiels des curatelles. Certes, les communes ne peuvent pas influencer le nombre de curatelles instituées, toutefois, elles peuvent décider du nombre et du profil des employés qu'elles engagent dans leurs services officiels des curatelles. Une cantonalisation leur enlèverait cette prérogative, sans exonérer les communes d'une participation aux frais de fonctionnement du service cantonal.

La cantonalisation entrainerait la suppression des services officiels des curatelles communaux, éventuellement la perte de l'emploi des employés actuels de ces services, lesquels ne seraient pas tous engagés par le service cantonal ainsi que la perte des investissements en infrastructure financés par les communes.

Dans certaines communes ou associations de communes, le service officiel des curatelles et le service social constituent une seule unité administrative et collaborent ensemble à satisfaction. Une cantonalisation remettrait en cause cette collaboration et pourrait avoir pour conséquence que les besoins et les particularités régionales seraient moins prises en considération.

La cantonalisation ne tiendrait pas compte de la particularité de certains districts dans lesquels le nombre de curatelles instituées est inférieur à celui des autres districts et augmenterait la contribution de certaines communes.

La cantonalisation enlèverait une tâche, par définition de proximité, aux communes. Ce qui va à l'encontre de la volonté de renforcer le rôle des communes.

Enfin, elle constituerait une rupture avec le système adopté par notre canton qui, dans l'ensemble, a donné satisfaction depuis plusieurs dizaines d'années.

3.3. Appréciation

Au vu des avantages et inconvénients listés ci-dessus, il apparaît que rien ne laisse supposer qu'une cantonalisation des services officiels des curatelles permettrait d'enrayer l'augmentation du nombre de curatelles, qui est avant tout le fait des autorités de protection. Sous un angle purement organisationnel, il n'y a aucun élément décisif plaidant pour une cantonalisation, alors que le système fribourgeois a peu ou prou fait ses preuves, tout en étant susceptibles d'améliorations.

La comparaison intercantonale démontre que ce sont plutôt des cantons de taille petite ou moyenne – en nombre d'habitants et/ou en nombre de communes – qui ont opté pour un service officiel cantonal. Il s'agit des cantons de Genève, Neuchâtel, Jura et Bâle-Ville. En tant que grand canton, Vaud a toutefois également choisi cette solution. Dans ce canton, «l'Office des curatelles et des tutelles professionnelles» (OCTP) est un service de l'Etat, rattaché au Secrétariat général du Département des institutions et de la sécurité. Il est chargé d'exécuter des mandats de protection prononcés par les justices de paix en faveur de personnes, majeures ou mineures, nécessitant un encadrement social et administratif particulier et qui ne peuvent de ce fait être assumées par des curateurs privés. Les tâches confiées aux professionnels de l'OCTP dépendent de la situation de la personne concernée. L'accompagnement peut porter sur l'assistance personnelle, la gestion financière et/ou la représentation juridique auprès de tiers. Cependant, dans ce canton, les curateurs professionnels ne s'occupent que des cas complexes. Les autres cas – qui constituent la majorité des mandats de curatelles – sont confiés à plusieurs centaines de «curateurs volontaires». Il s'agit de personnes indépendantes, recrutées pour exécuter des mandats simples. L'Etat de Vaud organise pour ces curateurs des cours de formation et leur assure un soutien par des professionnels spécialisés pour les conseiller et les accompagner à toutes les étapes de leur mandat. Il leur assure également une rémunération de 1 800 francs par an et par mandat.

Une alternative à la cantonalisation serait le regroupement des services officiels des curatelles par district, sous l'égide du préfet. Un tel regroupement – du ressort des communes – diminuerait de manière significative une charge administrative importante lors d'un changement de domicile de la personne concernée (décision de la justice de paix, nominations du nouveau curateur, bouclement des comptes, etc.) et assurerait une harmonisation des pratiques au sein de l'arrondissement. D'ailleurs, dans le district de la Broye, un projet de régionalisation est en cours pour réunir les services officiels des curatelles de Belmont-Broye et celui d'Estavayer. L'idée est de créer un service officiel des curatelles pour le district, à Estavayer, en maintenant une antenne à Belmont-Broye pour garantir la proximité. Le nouveau service officiel des curatelles passerait alors sous l'égide de l'Association des communes pour l'organisation médico-sociale dont dépend déjà le Service social du district.

4. Défi des ressources en personnel

4.1. Dans les justices de paix

L'analyse de la situation et l'instruction font partie de la procédure de protection et des tâches légales du juge de paix (art. 446 al. 1 CC). Ce dernier conduit la procédure et prend les décisions d'instruction nécessaires. Dans le cadre de la procédure d'instruction et de l'administration des preuves, il a la possibilité de donner des mandats à des tiers, s'il le juge nécessaire (art. 446 al. 2 CC). Ce travail d'instruction constitue une part importante du travail du juge de paix; il couvre un vaste éventail de domaines tels que le logement, les finances, la santé, le travail, l'environnement professionnel et familial etc. Pour ce faire, le juge de paix procède à des auditions, ordonne des expertises, réunit des documents tels que des rapports médicaux, extrait des poursuites, avis de taxation, etc. Seule une instruction complète permet au juge de paix de décider si les conditions de l'article 390 CC sont réunies et, le cas échéant, instituer une curatelle.

Une bonne enquête préalable permet de déterminer la meilleure mesure pour la personne protégée et facilite la tâche du curateur désigné. A l'heure actuelle, ces ressources dans certaines justices de paix sont telles que, pour des questions techniques, ces autorités doivent mandater des tiers (p.ex. experts comptables). Une telle délégation permet de mieux cibler les éventuelles nouvelles mesures de protection et de refuser les demandes injustifiées. La délégation allège certes le travail du juge de paix, mais pourrait constituer un poids financier supplémentaire à la charge de la personne protégée, ou de la commune du domicile de l'intéressée, si cette dernière n'a pas les moyens financiers d'assumer les honoraires du délégataire.

Pour mener à bien cette instruction à l'interne, on pourrait envisager l'engagement d'un travailleur social et d'un comptable au sein de la justice de paix. Ces deux professions compléteraient le greffe de ces autorités. Dans la mesure où les juges de paix ont tous une formation juridique, le renfort dans les domaines de la psychologie et de la comptabilité serait un atout pour leur permettre de décider de l'opportunité de l'institution d'une curatelle.

Cependant, la question des ressources financières et en personnel des justices de paix constitue un véritable défi. Au budget 2019, les effectifs de l'ensemble des justices de paix fribourgeoises étaient les suivants:

B19	Juge de paix	Greffier	Admin.	Total EPT budget	Apprentis	Stagiaires greffiers	Total EPT global	Personnel avec formation juridique (Juge + greffier)	Personnel avec formation juridique (y c. stagiaires)	Juges assesseurs
Broye	1	3,1	2,3	6,4			6,4	4,1	4,1	10
Glane	1	1,9	1,5	4,4		1	5,4	2,9	3,9	10
Gruyère	2,6	3	3,65	9,25		2	11,25	5,6	7,6	14
Sarine	3,8	6,2	9,95	19,95	3	3	25,95	10	13	24
Lac	1	1,7	2,4	5,1			5,1	2,7	2,7	12
Singine	1,5	2,1	1,3	4,9		1	5,9	3,6	4,6	11
Veveyse	0,75	1	0,8	2,55		1	3,55	1,75	2,75	11
Total	**11,65**	**19**	**21,9**	**52,55**	**3**	**8**	**60,55**	**30,65**	**38,65**	**92**

Il faut souligner qu'en matière d'attribution de ressources supplémentaires aux justices de paix, l'Etat a déjà fait un effort considérable. Ainsi, entre 2009 et 2019, les effectifs en personnel accordés aux justices de paix ont augmenté de 28,3 EPT. Une part de ces EPT supplémentaires a servi à corriger la dotation initiale en personnel lors de la cantonalisation des justices de paix en 2008. Une autre part de ces EPT supplémentaires a été nécessaire pour faire face à l'entrée en vigueur du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, le 1er janvier 2013, avec lequel des tâches additionnelles ont été attribuées aux justices des paix. Malgré cette augmentation importante, le Conseil de la magistrature a fait le constat, dans son dernier rapport annuel, d'une charge de travail globalement très élevée de ces autorités, ainsi que de certains manques de personnel selon les arrondissements.

4.2. Au sein des services officiels des curatelles

Un éventuel renforcement des moyens accordés aux justices de paix ne saurait dispenser les communes et les associations de communes, elles aussi, d'un examen approfondi de l'organisation et du fonctionnement tant de leurs services officiels des curatelles que de leurs services sociaux et, le cas échéant, d'envisager la nécessité d'augmenter les ressources financières et en personnel qu'elles affectent auxdits services, voire une réorganisation par exemple un regroupement des services officiels des curatelles par district.

Cela dit, comme il ressort du tableau ci-dessous, les vingt services officiels des curatelles du canton totalisent environ 58 EPT de curateurs; à cet effectif, il faut encore ajouter les collaborateurs de soutien (chefs des services officiels des curatelles, assistants sociaux, comptables, secrétaires, apprentis), totalisant environ 50 EPT. En 2018, le total des curatelles confiées aux services officiels des curatelles était de 4140 sur les 4940[1] curatelles instituées, soit une moyenne de 71 dossiers par EPT de curateur professionnel, ce qui se situe dans la moyenne du nombre de dossiers par EPT recommandé par la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), à savoir entre 60 et 100[2]; seulement dans deux cas, le nombre de dossiers par curateur dépasse légèrement ce maximum recommandé[3]. Enfin, ce tableau démontre que depuis 2017, ni le nombre de dossiers de curatelles confiés aux services officiels des curatelles, ni la dotation de ces services en personnel n'a varié de manière significative.

[1] Les 800 autres curatelles ont été confiées soit à des proches, soit à des curateurs privés.

[2] Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA; éd.), Droit de la protection de l'adulte. Guide pratique (avec modèles), Zurich 2012, pt. 6.19.

[3] Au Service officiel des curatelles de Bulle, Riaz, Morlon, ainsi qu'à celui de la Glâne.

	Nbre dossiers		Nbre curateurs		Nbre pers. auxiliaire	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019
Fribourg-Ville	1006 (~70 par EPT)	~1000 (~66 par EPT)	19 (=14,3 EPT)	19 (=15,1 EPT)	Pas d'information	14 (=14,46 EPT)
Sarine-Ouest	102 (=68 par EPT)	110 (~73 par EPT)	3 (=1,5 EPT)	3 (=1,5 EPT)	1 (=0,1 EPT)	3 (=1,7 EPT)
Villars-s/-Glâne	170 (=85 par EPT)*	170 (=68 par EPT)**	1 (=1 EPT)	1 (=1 EPT)	5 (=2,8 EPT)	6 (=3,3 EPT)
Le Gibloux	65 (~81 par EPT)	77 (~85 par EPT)	1 (=0,8 EPT)	1 (=0,9 EPT)	2 (=0,8 EPT)	2 (=0,8 EPT)
Haute-Sarine	250 (~86 par EPT)	250 (~71 par EPT)	4 (=2,9 EPT)	6 (=3,5 EPT)	4 (=2,5 EPT)	5 (=3,3 EPT)
La Sonnaz	130 (~86 par EPT)	126 (~54 par EPT)	3 (=1,5 EPT)	3 (=2,3 EPT)	Pas d'information	3 (=2,6 EPT)
Bulle, Riaz, Morlon	466 (~93 par EPT)	559 (~107 par EPT)	6 (=5 EPT)	7 (=5,2 EPT)	? (=6,22 EPT)	8 (=5,6 EPT)
Haute-Gruyère	180 (~78 par EPT)	206 (~85 par EPT)	3 (=2,3 EPT)	3 (=2,4 EPT)	3 (=? EPT)	3 (=2 EPT)
Jogne/Rive Droite	110 (~78 par EPT)	135 (~71 par EPT)	2 (=1,4 EPT)	3 (=1,9 EPT)	Pas d'information	2 (=1,7 EPT)
Sionge/Rive Gauche	130 (~62 par EPT)	139 (~66 par EPT)	3 (=2,1 EPT)	3 (=2,1 EPT)	? (=1,2 EPT)	2 (=1,1 EPT)
Sense-Oberland	135 (=75 par EPT)	164 (=82 par EPT)	2 (=1,8 EPT)	2 (=2 EPT)	3 (=2 EPT)	3 (=2 EPT)
Sense-Mittelland	121 (~80 par EPT)	115 (~76 par EPT)	2 (=1,5 EPT)	2 (=1,5 EPT)	2 (=1,2 EPT)	2 (=1,2 EPT)
Sense-Unterland	225 (~76 par EPT)	210 (~71 par EPT)	4 (=2,95 EPT)	4 (=2,95 EPT)	3 (=3,1 EPT)	4 (=2,5 EPT)
Morat-Murten	87 (~62 par EPT)	101 (~67 par EPT)	2 (=1,4 EPT)	2 (=1,5 EPT)	1 (=0,7 EPT)	2 (=1,2 EPT)
Lac-See	144 (=60 par EPT)	146 (~60 par EPT)	5 (=2,4 EPT)	4 (=2,4 EPT)	4 (=2,5 EPT)	3 (=2,2 EPT)
Kerzers	35 (~58 par EPT)	43 (~54 par EPT)	1 (=0,6 EPT)	1 (=0,8 EPT)	–	–
Estavayer-le-Lac	301 (=70 par EPT)	245 (~57 par EPT)	5 (=4,3 EPT)	5 (=4,3 EPT)	4 (=? EPT)	4 (=2,9 EPT)
Belmont-Broye	57 (=57 par EPT)	69 (~57 par EPT)	2 (=1 EPT)	2 (=1,2 EPT)	1 (=0,8 EPT)	1 (=0,8 EPT)
Glâne	180 (~69 par EPT)	238 (~103 par EPT)	3 (=2,6 EPT)	4 (=2,3 EPT)	? =(1 EPT)	3 (=1,4 EPT)
Veveyse	65 (~27 par EPT)	112 (~62 par EPT)	3 (=2,4 EPT)	2 (=1,8 EPT)	1 (=0,5 EPT)	2 (=0,9 EPT)

* A l'aide de 2 assistants sociaux.
** A l'aide de 3 assistants sociaux.

5. Création d'un pot commun

Les entités consultées rejettent majoritairement l'idée de la création d'un pot commun. De fait, seuls deux services officiels des curatelles francophones soutiennent cette idée.

Pour les opposants, dont l'Association des communes fribourgeoises, la création d'un pot commun n'aiderait pas les communes à mieux juguler les charges liées aux services officiels des curatelles. Qui plus est, les communes perdraient le contrôle des coûts.

De leur côté, les services officiels des curatelles de Bulle et d'Estavayer, soulignant que cette manière de fonctionner a déjà été mise en place au niveau régional dans d'autres domaines (les EMS ou certains services sociaux), soutiennent la création d'un pot commun, au motif qu'elle permettrait d'une part une répartition plus équitable des coûts entre les communes, d'autre part une égalité de traitement dans la manière de rémunérer le curateur.

Quoi qu'il en soit, l'option de la création d'un pot commun mérite d'être approfondie. Son opportunité devrait être examinée par les communes elles-mêmes, notamment sur la base d'une analyse chiffrée qui dépasse à l'évidence le cadre du présent rapport.

6. Fréquence des rapports du curateur

Toutes les entités consultées conviennent que la rédaction annuelle d'un rapport d'activité par cas requiert un investissement important en temps. Cet investissement ne grève pas uniquement le curateur, mais également la justice de paix qui doit étudier les rapports et faire, le cas échéant, des suggestions d'améliorations.

Cependant, les avis sont partagés quant à l'opportunité de ne requérir un rapport que tous les deux ans.

Le principal argument des partisans d'un rapport tous les deux ans consiste à dire que souvent, les rapports d'activité ne mentionnent que l'état de la situation de la personne concernée, sans qu'une décision de la justice de paix ne soit nécessaire. Si, en cours de période, cette situation devait évoluer – positivement ou négativement – au point que la justice de paix doive intervenir, le curateur est tenu d'en informer cette autorité, sans délai, par le biais d'un rapport intermédiaire succinct.

Les entités qui considèrent qu'il faut maintenir l'obligation de présenter annuellement un rapport mettent en avant plusieurs arguments:

- Il serait incohérent de demander le bouclement des comptes chaque année et le rapport seulement tous les deux ans.
- Un rapport annuel oblige le curateur à rencontrer la personne protégée au moins une fois par année et permet à cette dernière d'avoir un suivi régulier de sa situation. A cette occasion, le curateur et la personne concernée peuvent faire le bilan de l'année écoulée et fixer des objectifs pour la suivante.
- La justice de paix doit être informée des faits survenus à une échéance adéquate tant sur le plan comptable (comptes périodiques) que sur le plan personnel, social et administratif (rapport périodique). Un rapport annuel permet à la justice de paix de détecter à temps d'éventuels dysfonctionnements et d'exiger des correctifs.
- Le curateur a droit à une rémunération, en principe, au moment de l'approbation des comptes et du rapport périodique (art. 11 LPEA). Si ceux-ci sont établis tous les deux ans, leur établissement et la rémunération du curateur ne se ferait plus dans le même exercice comptable ce qui peut être source de complication tant pour les services officiels des curatelles que pour les communes appelées à assurer le paiement en cas d'indigence de la personne concernée.
- Il n'est pas certain qu'un rapport bisannuel requière moins de temps, puisque se souvenir de certains événements anciens pourrait s'avérer ardu. Qui plus est, le travail reste au final le même, seule l'échéance est repoussée.
- Certes, les curateurs sont requis de présenter des rapports intermédiaires aux justices de paix s'ils estiment qu'une décision rapide de la part de cette dernière est requise. Cependant, espacer la rédaction du rapport d'activité pourrait augmenter le besoin de rédaction de courriers intermédiaires.

Comme alternative à la rédaction bisannuelle d'un rapport, certains services officiels des curatelles émettent l'idée d'échelonner l'échéance des rapports sur l'année, pour la fin d'un mois, à compter de l'instauration de la mesure. Ainsi, on éviterait que les trois premiers mois de l'année soient consacrés, par le curateur, à la rédaction de l'année écoulée et les trois suivants, à l'examen des rapports par la justice de paix.

A titre de comparaison, les cantons de Vaud[1] et de Bâle-Ville[2], requièrent également un rapport annuel du curateur. Cependant, dans le canton de Vaud, l'APEA peut autoriser le curateur à déposer son rapport tous les deux ans[3]. En Valais, le délai de dépôt des comptes et rapports d'activité est fixée par l'APEA[4]. Dans les autres cantons choisis, la fréquence du rapport du curateur est de deux ans, soit par référence expresse à l'article 411 CC (Genève[5] et Zurich[6]), soit parce que la législation cantonale ne contient pas de disposition relative à la périodicité du rapport (Neuchâtel, Jura, Berne, Soleure et Thurgovie).

7. Autres idées émises

La consultation des entités concernées a été l'occasion pour celles-ci de faire part non seulement de nouvelles idées en relation avec l'objet du postulat, mais également de leurs autres préoccupations et propositions d'amélioration dans d'autres domaines de la protection de l'enfant et de l'adulte.

7.1. Numerus clausus

Une idée pour limiter le nombre de curatelles par service officiel des curatelles serait d'instaurer un numerus clausus du nombre de mandats que chaque service officiel des curatelles devrait accepter, en fonction du bassin de population. De la sorte, le nombre de mandats maximum de chaque service officiel des curatelles serait uniquement tributaire de l'évolution démographique.

Bien qu'apte à éviter le débordement des services officiels des curatelles, ce système n'est pas exempt de défauts. En particulier, il générerait forcément le développement des «curateurs privés professionnels», c'est-à-dire des personnes privées indépendantes en charge de plusieurs mandats de curatelles, comme dans le canton de Vaud. Pour que ces mandats soient gérés correctement, les justices de paix devraient s'assurer que le curateur dispose des connaissances et compétences requises – ce qui est présumé pour les curateurs employés des services officiels des curatelles – voire mettre sur pied des cours de formation continue et des services de soutien. Par ailleurs, ces curateurs privés pourraient refuser les mandats peu lucratifs, n'acceptant que ceux pour lesquels les moyens financiers de la personne concernée sont suffisants pour couvrir leur rémunération.

Le système de numerus clausus est pratiqué dans le canton de Neuchâtel. Selon les informations obtenues, lorsque le quota de mandats attribués à un curateur professionnel est atteint, la personne pour laquelle une curatelle est instaurée est inscrite sur une liste d'attente, jusqu'à ce qu'un curateur se libère. Cette façon de faire, qui est dépourvue d'une base légale formelle, pourrait engager la responsabilité civile de l'Etat, si en attendant un curateur, la personne concernée devait subir un préjudice.

[1] Art. 6 al. 2 et 13 du règlement du 18 décembre 2012 concernant l'administration des mandats de protection, RS VD 211.255.1.

[2] § 25 de la Verordnung vom 16. April 2013 zum kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz, RS BS 212.410.

[3] Art. 3 al. 1 du règlement du 18 décembre 2012 sur la rémunération des curateurs, RS VD 211.255.2.

[4] Art. 30 al. 1 de l'ordonnance du 22 août 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte, RS VS 211.250.

[5] Art. 87 de la loi du 11 octobre 2012 d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, RS GE E 1 05.

[6] § 18 de Einführungsgesetz vom 25. Juni 2012 zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, RS ZH 232.3.

7.2. Rémunération du curateur

D'aucuns souhaitent une révision du système de rémunération des curateurs. Ils sont d'avis que le calcul basé sur l'OPEA est complexe et source d'interprétation, ce qui génère une inégalité de traitement entre les curateurs professionnels et nuit à la stabilité et à la visibilité financière des services officiels des curatelles.

La fixation d'un seuil d'indigence clair, uniforme pour tout le canton, sur lequel s'entendraient les justices de paix et les communes, permettrait d'assurer une certaine équité dans le traitement de la rémunération des curateurs. En effet, grâce à cet élément objectif, il serait plus aisé de définir qui, de la personne concernée ou de la commune, doit assumer la prise en charge de la rémunération.

7.3. Elaboration de recommandation ou de directives

Les communes devraient pouvoir bénéficier de recommandations et/ou de directives particulièrement en ce qui concerne le nombre de mandats gérés par curateur, le soutien administratif par curateur, le mode de facturation des charges à la personne concernée, de manière à permettre une harmonisation des pratiques.

7.4. Mandat d'analyse

Certaines entités souhaitent une analyse de la situation, par un expert externe indépendant, impliquant tous les acteurs du domaine, c'est-à-dire l'Etat, en tant qu'employeur des justices de paix, les communes, qui fournissent les moyens en personnel et en infrastructure, les justices de paix, qui instaurent les mesures de protection et en contrôlent l'exécution ainsi que les services officiels des curatelles, chargés de l'exécution des mesures ordonnées, afin de proposer des améliorations de la législation et des pratiques.

8. Analyse du Pouvoir judicaire

Dans le cadre de son programme gouvernemental 2017–2021, le Conseil d'Etat a institué en mai une organisation de projet, composée d'un comité de pilotage et d'un comité de projet, destinée à procéder à une analyse approfondie du Pouvoir judiciaire. L'objectif est de rationnaliser l'organisation et le fonctionnement du Pouvoir judiciaire et d'en maximiser l'efficience. Un mandataire externe, Ecoplan AG, a également été désigné, dont l'analyse s'est focalisée, dans un premier temps, sur une sélection d'instances: le Tribunal cantonal, le Ministère public, les tribunaux d'arrondissement et la cellule judiciaire itinérante. Ecoplan fonde son analyse sur une triangulation des méthodes rassemblant des entretiens sur place avec questionnaire guidé semi-structuré, des évaluations des données chiffrées, ainsi que des sondages auprès du personnel.

Sur la base du rapport établi pour cette première étape, la DSJ, après validation par le Conseil d'Etat en novembre 2019, a décidé de mandater Ecoplan pour étendre l'analyse aux autorités du Pouvoir judiciaire non encore étudiées, dont les justices de paix.

Conformément aux indications spécifiques qui lui ont été données, il appartient également à Ecoplan de prendre en compte, pour son analyse des justices de paix, les questions soulevées par la Commission de justice dans son postulat et les diverses propositions formulées dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, tout en tenant compte du rôle et des missions des services officiels des curatelles. Ce n'est qu'en connaissance des recommandations d'Ecoplan, respectivement de l'organisation de projet, que le Conseil d'Etat pourra évaluer les mesures à prendre relevant de sa compétence.

Il convient encore de noter que, parallèlement à cette analyse du Pouvoir judiciaire en général et des justices de paix en particulier, et dans le domaine de la protection de l'enfant, la Direction de la santé et des affaires sociales a également décidé de confier, d'entente avec le Service du personnel et d'organisation, à la société Ecoplan un mandat d'analyse du fonctionnement du Service de l'enfance et de la jeunesse.

Conclusions

1° Les statistiques de la COPMA démontrent que depuis bien avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral, voire même avant la professionnalisation des justices de paix en 2008, le nombre de mesures de protection d'adultes par 1000 habitants prises dans le canton de Fribourg a presque toujours été supérieur à celui des mesures ordonnées dans d'autres cantons. Toutefois, en dépit de l'augmentation de la population, le nombre de mesures de protection dans notre canton reste quasiment inchangé. Par ailleurs, l'évolution des années 2015–2018 révèle que la progression du nombre de curatelles d'adultes dans le canton de Fribourg est inférieure à la progression moyenne des autres cantons.

2° La détermination des raisons précises pour lesquelles le nombre de mesures de curatelles prononcées dans notre canton a toujours été supérieur à celui des autres cantons nécessiterait une étude approfondie effectuée par des experts d'un institut de recherche, avec la participation des gens du métier; elle permettrait de clarifier les besoins, les compétences respectives (des services officiels des curatelles et des services sociaux), les points de collaboration, ainsi que les aménagements structurels nécessaires. L'importance et la nature de l'assistance personnelle apportée par les services sociaux jouent un rôle certain sur le nombre de curatelles d'adultes prises par les différentes justices de paix.

3° Dans l'état actuel de la législation cantonale, l'audition systématique des services officiels des curatelles avant l'instauration d'une curatelle est à proscrire notamment parce qu'une telle audition rallongerait l'instruction du dossier et occasionnerait un surcroit de travail pour les services officiels des curatelles.

4° Rien ne laisse supposer qu'une cantonalisation permettrait d'enrayer l'augmentation du nombre de curatelles, qui est avant tout le fait des autorités de protection. Sous un angle purement organisationnel, il n'y a aucun élément décisif plaidant pour une cantonalisation, alors que le système fribourgeois a peu ou prou fait ses preuves, tout en étant susceptibles d'améliorations.

5° Des réflexions tant au niveau du Pouvoir judiciaire qu'à celui des services officiels des curatelles, avec l'option d'un éventuel regroupement de ces services par district, pourraient être menées en particulier sous l'angle de l'organisation, du fonctionnement et des forces de travail disponibles.

6° L'analyse en cours des justices de paix par Ecoplan permettra en outre de préciser les besoins en ressources et les potentiels d'amélioration organisationnelle.

7° Il appartient aux communes de décider de l'opportunité de la création d'un pot commun. A cet effet, une analyse chiffrée est un prérequis indispensable puisqu'un pot commun aurait un impact direct sur les finances communales. Une répartition plus équitable des charges liées aux mandats de curatelles pourrait également être réalisée au moyen d'une péréquation intercommunale.

8° Bien que chacun convienne que la rédaction annuelle d'un rapport d'activité par cas requiert un investissement important en temps, ses avantages l'emportent sur celui d'un rapport bisannuel. Reste la possibilité de passer d'une logique générale d'année civile à une logique d'échéance par cas.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

Bericht 2019-DSJ-18 3. Juni 2020

—

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2018-GC-96 Justizkommission – Anwendung des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz, insbesondere im Bereich Beistandschaften für Erwachsene

Einleitung **14**

1. Zahl der Beistandschaften **15**
1.1. Allgemeine Erwägungen 15
1.2. Kantonsvergleich 16
1.2.1. Statistik 16
1.2.2. Gesetzgebungen 17
1.3. Gerichtsbezirksvergleich 18

2. Zusammenarbeit zwischen Friedensgerichten und öffentlichen Berufsbeistandschaften **19**

3. Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften **20**
3.1. Vorteile einer Kantonalisierung 20
3.2. Nachteile einer Kantonalisierung 20
3.3. Auswertung 21

4. Herausforderungen im Bereich personelle Ressourcen **21**
4.1. Bei den Friedensgerichten 21
4.2. Bei den öffentlichen Berufsbeistandschaften 22

5. Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs **23**

6. Häufigkeit der Berichterstattung der Beiständin oder des Beistands **23**

7. Andere Ideen **24**
7.1. Numerus Clausus 24
7.2. Entschädigung der Beiständinnen und Beistände 25
7.3. Empfehlungen oder Richtlinien 25
7.4. Studienauftrag 25

8. Analyse der Gerichtsbehörden **25**

Schlussfolgerungen **26**

Einleitung

Mit einem am 27. Juni 2018 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat bittet die Justizkommission um einen Bericht über die Besorgnis erregende Lage der öffentlichen Berufsbeistandschaften, die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Anwendung des kantonalen Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG) eingerichtet wurden. Der Justizkommission zufolge stellen die öffentlichen Berufsbeistandschaften besonders im Bereich der Beistandschaften für Erwachsene eine stetige Zunahme der ihr übertragenen Mandate fest und sind deshalb überlastet oder sogar gezwungen, ihren Personalbestand aufzustocken. Die Justizkommission hält fest, dass gesamtschweizerisch gesehen in keinem Kanton so viele Beistandschaften verfügt würden wie im Kanton Freiburg und dass keine Bes-

serung in Sicht sei. Deshalb bittet sie den Staatsrat um einen ausführlichen Bericht über die Gründe für diese Situation und über die zu treffenden Massnahmen. In diesem Bericht sollen namentliche folgende Fragen geklärt werden:

1. Weshalb errichten einige Freiburger Friedensgerichte im Gegensatz zu anderen so viele Beistandschaften?
2. Wäre es nicht sinnvoll, die Zusammenarbeit zwischen Friedensgerichten und Berufsbeistandschaften zu verbessern? Müssten beispielsweise nicht zuerst die Berufsbeistandschaften angehört werden, bevor eine Schutzmassnahme verfügt wird? Weshalb gibt es in einigen Bezirken eine andere Praxis?
3. Könnte eine Kantonalisierung der Berufsbeistandschaften den Austausch zwischen den beiden Institutionen verbessern?
4. In anderen Kantonen stehen den Friedensgerichten mehr finanzielle Mittel zur Verfügung, um Situationen abzuklären und Mandate an Dritte zu vergeben. Dies würde die Friedensrichterinnen und Friedensrichter entlasten und würde ihnen erlauben, sich ihren Richteraufgaben zu widmen.
5. Liesse sich die finanzielle Belastung der Berufsbeistandschaften mit der Schaffung eines gemeinsamen kantonalen Topfs zur Tragung der Kosten gleichmässiger verteilen?
6. Gemäss Artikel 411 des Zivilgesetzbuchs erstattet der Beistand oder die Beiständin der Erwachsenenschutzbehörde mindestens alle zwei Jahre Bericht über die Lage der betroffenen Person und die Ausübung der Beistandschaft. Das kantonale Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (Art. 14) verlangt jedoch, dass dieser Bericht jährlich vorgelegt wird. Diese Forderung stellt für die Beiständinnen und Beistände und für die Friedensgerichte eine übermässige Arbeitsbelastung dar. Würde es nicht ausreichen, alle zwei Jahre einen Bericht zu erstellen?

In seiner Antwort vom 13. November 2018 stimmt der Staatsrat der von den Verfassern des Postulats gewünschten Untersuchung zu und schlägt vor, das Postulat für erheblich zu erklären. In Erwägung, dass die Besonderheiten der kantonalen Gesetzgebung (Art. 9 Abs. 2 KESG) die Überlastung einiger öffentlicher Berufsbeistandschaften teilweise erklären könnten, äussert der Staatsrat die Ansicht, dass die Zahl der Fälle, die den öffentlichen Berufsbeistandschaften übertragen werden, nicht alle Schwierigkeiten zu erklären vermögen, die diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben antreffen.

Am 14. Dezember 2018 stimmte der Grosse Rat der Erheblicherklärung mit 76 Stimmen ohne Gegenstimme oder Enthaltung zu.

Für die Erstellung dieses Berichts wurden die sieben Friedensgerichte, die zwanzig öffentlichen Berufsbeistandschaften des Kantons und der Freiburger Gemeindeverband angehört. Überdies wurden die Gesetzgebungen von zehn anderen Kantonen miteinander verglichen.

1. Zahl der Beistandschaften

1.1. Allgemeine Erwägungen

Die Friedensgerichte prüfen und instruieren jeden Fall, um herauszufinden, ob sich die betroffene Person in einem Schwächezustand befindet, der eine Schutzmassnahme erfordert. Wenn die erforderliche Unterstützung von einer bzw. einem Angehörigen, vom Sozialdienst oder von einer regionalen oder kantonalen sozialen Einrichtung geleistet werden kann, ordnet das Friedensgericht keine Schutzmassnahme an. Wenn jedoch ein geeignetes Unterstützungsangebot fehlt, so entspricht die Anordnung einer Schutzmassnahme den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und Subsidiarität, die Artikel 389 Abs. 2 ZGB vorschreibt.

Die Friedensgerichte können unmöglich voraussehen, wie viele Erwachsenenschutzverfahren in einem Jahr schliesslich zur Errichtung einer Beistandschaft führen werden. Es gibt für die Friedensgerichte kein Kontingent von Beistandschaften, das ausgeschöpft werden kann, oder eine Höchstzahl von Schutzmassnahmen, die jährlich verfügt werden dürfen. Eine solche Kontingentierung würde dem Bundesrecht widersprechen.

Früher kamen viele Vormundschafts- und Beistandschaftsanträge von den Gemeinden. Diese griffen oft zu dieser Massnahme, wenn eine Einwohnerin oder ein Einwohner die Krankenkassenprämien oder die Steuern nicht bezahlte. Seit 2006 können die Gemeinden bei der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt (KSVA) die Rückerstattung von Prämien verlangen, die sie für die obligatorische Krankenversicherung bezahlt haben, wobei der Staat die Finanzierung übernimmt. Seither sind die Meldungen der Gemeinden stark zurückgegangen.

Heute sind es meist die Sozialdienste, die den Friedensgerichten Meldung erstatten oder Beistandschaftsanträge stellen. Letztere werden von den begleiteten Personen mitunterzeichnet. Vielleicht ist dies darauf zurückzuführen, dass ihnen die Gemeinden für die Begleitung der zu unterstützenden Person zu wenig finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Andere kantonale Sozialeinrichtungen haben Mühe, die finanziellen Mittel für einen ausreichenden Personalbestand zu beschaffen, sodass sie nicht alle Wünsche und Erwartungen der hilfsbedürftigen Personen erfüllen können.

Die Zahl der Schutzmassnahmen variiert von Jahr zu Jahr und von Gerichtsbezirk zu Gerichtsbezirk. Sie hängt von der Einwohnerzahl und von anderen, hauptsächlich soziologischen Faktoren wie der Auflösung der familiären Bindungen ab, die dazu führen, dass die Motivation für die Pflege von Angehörigen schwindet.

Natürlich sollten die Familien auf ihre Verantwortung, Angehörige in Schwierigkeiten zu unterstützen, aufmerksam gemacht werden. Die öffentlichen Berufsbeistandschaften

erhalten viele Mandate, obwohl ein Familienmitglied über die nötigen intellektuellen oder beruflichen Fähigkeiten für die Regelung der Angelegenheiten der oder des Angehörigen verfügen würde und diese Begleitung übernehmen könnte. Viele Angehörige lehnen das Mandat jedoch ab aus Angst, es werde ihnen später vorgeworfen, die Angelegenheiten der geschützten Person zu ihrem eigenen Vorteil und auf Kosten der übrigen Familienmitglieder zu regeln (Interessenkonflikt). Seit der Änderung von Artikel 400 Abs. 2 ZGB muss zudem niemand mehr eine Beistandschaft übernehmen. Die Friedensgerichte haben also keine Möglichkeit, Angehörige zur Übernahme einer Beistandschaft zu zwingen.

1.2. Kantonsvergleich

1.2.1. Statistik

Seit 1996 wird die Statistik zu den Erwachsenen mit Schutzmassnahmen auf der Website der KOKES veröffentlicht. Die Daten geben nicht nur Auskunft über die Zahl der angeordneten Schutzmassnahmen in einem Kanton, sondern auch über die Art der Massnahmen.

Aus der Statistik geht hervor, dass die Zahl der angeordneten Erwachsenenschutzmassnahmen pro 1000 Erwachsene lange vor Inkrafttreten des neuen Bundesrechts im Kanton Freiburg fast immer höher lag als in anderen Kantonen.

	FR	VD	GE	VS	JU	NE	ZH	BE	BS*	SO*	TG*
1996	12,3	9,3	7,2	8	9	**	8	9	9	9	7
1997	12,98	9,53	6,65	6,96	9,31	**	7,32	7,42	8,94	6,78	6,95
1998	13,84	9,64	4,63	8,16	8,4	**	7,33	9,22	9,04	8,65	6,87
1999	15,32	9,72	5,23	8,26	8,92	9,02	7,32	9,46	9,55	9,04	7,48
2000	15,19	9,86	6,55	8,95	10,41	9,6	7,41	9,53	9,9	8,91	7,56
2001	14,15	9,27	6,02	9,22	9,64	9,38	7,22	9,35	10,72	9,13	7,14
2002	14,23	9,49	5,72	8,42	9,61	9,67	7,42	9,8	10,85	9,37	7,28
2003	14,9	8,84	6,02	8,34	10,27	9,79	7,34	9,86	11,1	9,29	7,48
2004	14,78	10,57	6,13	8,7	11,2	11,21	7,97	10,42	11,03	10,19	8,09
2005	14,72	10,32	6,46	8,91	11,13	10,43	7,77	10,71	11,2	10,51	8,07
2006	14,46	10,86	6,54	9,55	11,04	10,85	7,82	10,72	11,33	1076	8,25
2007	14,96	9,58	6,63	9,75	11,43	11,07	8,01	10,99	11,91	11,54	9,32
2008	19,36	11,74	8,18	9,47	14,93	14,03	9,98	13,6	14,28	13,7	10,72
2009	19,87	12,78	8,56	13,84	16,78	14,65	10,05	13,37	14,7	13,6	7,53
2010	20,35	12,61	9,25	13,3	17,88	14,83	10,39	18,87	15,54	14,61	5,86
2011	20,19	12,98	9,47	15,06	18,44	15,38	10,66	13,98	16,65	15,02	9,42
2012	21,76	13,26	9,9	15,01	19,32	15,79	10,66	12,92	16,94	15,25	10,37
2013	Die Statistik ist unvollständig und erlaubt keinen gesamtschweizerischen Vergleich.										
2014											
2015	18,08	13,66	11,20	13,45	21,34	17,19	10,82	14,40	17,04	12,07	10,99
2016	18,21	13,87	11,54	14,81	21,21	18,31	10,97	14,76	17,51	12,45	10,97
2017	18,95	14,17	12,81	15,47	21,65	19,24	11,07	14,87	17,98	12,95	11,17
2018	19,43	15,58	13,93	15,51	22,74	20,05	11,07	15,02	18,40	13,10	11,23
Zunahme 2015–2018	**1,35**	**1,92**	**2,73**	**2,06**	**1,40**	**2,86**	**0,25**	**0,62**	**1,36**	**1,03**	**0,24**

Anzahl Fälle pro 1000 Erwachsene
* Die Kantone BS, SO und TG wurden gewählt, weil ihre Einwohnerzahl mit der von FR vergleichbar ist.
** Keine Angaben

Die Daten zeigen zudem, dass die Zahl der laufenden Schutzmassnahmen in unserem Kanton praktisch gleich geblieben ist und zwar schon vor Inkrafttreten des neuen Bundesrechts und auch vor der Professionalisierung der Friedensgerichte im Jahr 2008.

Überdies offenbart die Entwicklung in den Jahren 2015–2018, dass die Zahl der Erwachsenen mit Schutzmassnahmen im Kanton Freiburg weniger stark zugenommen hat als im Durchschnitt der anderen Kantone.

Die genauen Gründe dafür, weshalb die Zahl der Schutzmassnahmen in unserem Kanton immer höher lag als in anderen Kantonen, müsste in einer vertieften Studie von den Fachpersonen eines Forschungsinstituts ermittelt werden. Dabei wäre ein Komplex von soziologischen Indikatoren wie die Demografie, die Alterspyramide, der Urbanisierungsgrad oder das bestehende Leistungsnetzwerk zu berücksichtigen. Der zeitlich, finanziell und wissenschaftlich beschränkte Rahmen eines Berichts zu einem Postulat lässt hingegen nur einige Hypothesen zu:

> Bei einer nicht zu vernachlässigenden Anzahl aktueller umfassender Beistandschaften handelt es sich um frühere Vormundschaften, die in Massnahmen des neuen Rechts umgewandelt wurden.
> Auch der hohe Anteil der betagten Personen und jungen Erwachsenen an der erwerbstätigen Bevölkerung könnte teilweise erklären, weshalb mehr Beistandschaften errichtet werden mussten.
> Die kulturellen Unterschiede zwischen den Landesregionen könnten die Praxisdiskrepanz ebenfalls teilweise erklären.
> Die Zahl der Beistandschaften könnte damit zusammenhängen, wie sich die Sozialdienste um die betroffenen Personen kümmern: Je umfassender die persönliche Unterstützung durch die Sozialdienste, desto weniger rechtfertigt sich die Errichtung einer Beistandschaft.
> Vielleicht weniger wahrscheinlich ist die Hypothese, dass die hohe Zahl der Beistandschaften dadurch beeinflusst sein könnte, dass sich die Praxis der Freiburger Friedensgerichte aus historischen oder gesellschaftlichen Gründen von jener der Schutzbehörden anderer Kantone unterscheidet.

1.2.2. Gesetzgebungen

Zu den Hypothesen des obigen Kapitels kommen einige Besonderheiten hinzu, welche die Gesetzgebungen der ausgewählten Kantone von der unsrigen unterscheiden.

Im *Kanton Waadt* sind die meisten Beiständinnen und Beistände Privatpersonen, die für mehrere Beistandschaften zuständig sind (s. auch Punkt 3.3).

Dies gilt auch für den *Kanton Genf*, wo für die Beistandschaften namentlich im Erwachsenenschutz wenn möglich private Beiständinnen und Beistände eingesetzt werden (Art. 85 Abs. 1 LaCC[1]). Wenn jedoch das Nettovermögen der geschützten Person nicht mehr als 50 000 Franken beträgt und kein Angehöriger und keine Angehörige als Beistand oder Beiständin in Frage kommt, wird eine Berufsbeiständin oder ein Berufsbeistand eingesetzt (Art. 2 Abs. 2 RRC[2]).

Im *Kanton Wallis* ist das Kriterium für die Einsetzung einer Berufsbeiständin oder eines Berufsbeistands – anstelle einer Privatperson – der Aufwand oder die Komplexität des Mandats, denn von Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen wird verlangt, dass sie über die erforderliche Eignung und die entsprechenden Spezialkenntnisse verfügen (Art. 19a EGZGB[3]).

Im *Kanton Neuenburg* gilt für die Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände eine Mandatsquote. Wenn die Quote erreicht ist, wird die Person, für die eine Beistandschaft errichtet werden soll, auf eine Warteliste gesetzt, bis eine Beiständin oder ein Beistand frei wird. Dieses System, für das keine formale gesetzliche Grundlage existiert, gibt auch Anlass zu Kritik (s. Punkt 7.1).

Im *Kanton Jura* gibt es keine eigentlichen öffentlichen Berufsbeistandschaften. Als Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände eingesetzt werden Angestellte der regionalen Sozialdienste[4] oder solche von privaten Institutionen, die in ähnlichen Bereichen tätig sind (Art. 19 Abs. 3 LOPEA[5]; Art. 5 Abs. 3 ORR PEA[6]).

Im Gegensatz zu den Westschweizer Kantonen gehören die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) im *Kanton Bern* zur kantonalen Verwaltung. Ihr gemeinsames Organ ist eine Geschäftsleitung, die sich aus den Präsidentinnen und Präsidenten der KESB zusammensetzt. Sie ist namentlich zuständig für die Koordination der Aufgabenerfüllung und der Rechtsprechung (Art. 16 KESG[7]). In diesem Kanton sind es die Sozial- und Abklärungsdienste der Gemeinden, die als öffentliche Berufsbeistandschaften fungieren. Der Kanton gilt den Gemeinden die im Rahmen ihrer Tätigkeiten anfallenden Kosten ab (Art. 22 KESG). Dabei handelt es sich im Erwachsenenschutz um eine jährliche Fallpauschale von 3180 Franken pro Beistandschaft (Art. 7 Abs. 1 Bst. d ZAV[8]). Soweit die Entschädigung für eine Berufsbeiständin oder einen Berufsbeistand aus dem Vermögen der betroffenen Person bezahlt wird, tritt der Kanton im Gegenzug in den entsprechenden Anspruch ein (Art. 15 ZAV).

[1] Loi du 11 octobre 2012 d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, SR GE E 1 05.

[2] Règlement du 27 février 2013 fixant la rémunération des curateurs, SR GE–E 1 05.15.

[3] Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 24.3.1998, SR VS 211.1.

[4] Gemeint sind selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (Loi du 15 décembre 2000 sur l'action sociale, SR JU 850.1, Art. 48 Abs. 2. Ihr Sitz liegt in Delsberg, sie haben aber Zweigstellen in allen Bezirken (Décret du 21 novembre 2001 concernant les institutions sociales, SR JU 850.11, Art. 24). Sie finanzieren sich über Einnahmen aus ihren Leistungen, allfällige Bundessubventionen, über Spenden und Legate und über Kantonsbeiträge (Art. 34 des vorgenannten Dekrets).

[5] Loi du 23 mai 2012 sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte, SR JU 213.1.

[6] Ordonnance du 2 décembre 2014 sur la rémunération et le remboursement des frais en matière de gestion de mesures de protection de l'enfant et de l'adulte, SR JU 213.12.

[7] Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 1. Februar 2012, SR BE 213.316.

[8] Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen vom 19. September 2012, SR BE 213.318.

Im *Kanton Solothurn* fungieren die Sozialregionen, die den Einwohnergemeinden unterstehen (§ 27 SG[1]) als öffentliche Berufsbeistandschaften (§ 115 Abs. 1 EG ZGB[2]). Die Sozialregionen sorgen für eine ausreichende Anzahl geeigneter Mandatspersonen. Im Unterlassungsfall ernennt die KESB die nötigen Fachleute auf Kosten der säumigen Sozialregion (§ 115 Abs. 2 EG ZGB). Das kantonale Sozialgesetz sieht zudem in diesem Bereich einen Lastenausgleich unter den Einwohnergemeinden vor (§ 55 SG; § 131 Abs. 4 EG ZGB).

Der *Kanton Thurgau* legt den Akzent vor allem auf die Absprache zwischen den verschiedenen Beteiligten. **1.** Der Regierungsrat, der die Mitglieder der KESB ernennt, ermöglicht den Gemeinden des betreffenden Bezirks, sich vor der Wahl zu den vorgeschlagenen Kandidaten zu äussern (§ 16 EG ZGB[3]). **2.** Die KESB treffen sich jedes Jahr zu einem Erfahrungsaustausch mit den Berufsbeistandschaften und den Gemeinden des Bezirks (§ 16 KESV). **3.** Die KESB kann (bzw. muss in bestimmten Fällen) die Gemeinde, in welcher die betroffene Person ihren Wohnsitz oder Aufenthalt hat, im Verfahren zur Stellungnahme einladen. Die Gemeinde darf auch ohne entsprechende Aufforderung von der KESB eine Stellungnahme abgeben (§ 47 KESV). **4.** Wenn es die Umstände erfordern kann die KESB zur Sicherstellung der Zusammenarbeit die Berufsbeistandschaft zu einer Fallkonferenz einladen (§ 51a KESV). **5.** Die Leitung der Berufsbeistandschaft versorgt die KESB regelmässig mit den Informationen, welche die Behörde für ihre Aufgabenerfüllung, insbesondere im Zusammenhang mit der Ernennung von Beiständinnen und Beiständen, benötigt (Namen und Ausbildung der verfügbaren Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände), sowie mit Informationen über die interne Arbeitsorganisation der Berufsbeistandschaft (§ 79 KESV). **6.** Die Ernennung einer Beiständin oder eines Beistands durch die KESB erfolgt nach Rücksprache mit der Leitung der Berufsbeistandschaft (§ 80 KESV).

Zusätzlich zu den oben genannten Punkten werden in der folgenden Tabelle einige gesetzgeberische Lösungen der gewählten Kantone dargestellt.

	Bevölkerung*	Anzahl Gemeinden	KESB		OBB		Übernahme Massnahmekosten bei Mittellosigkeit	
			Gerichtlich	Verwalt.	Kanton	Gemeinde	Kanton	Gemeinde
FR	255 000	136	7			×		×
VD	643 000	309	9		×		×	
GE	405 000	45	1		×		×	
VS	284 000	126		23		×		×
NE	144 000	31	3		×		×	
JU	60 000	53		1	×		×	
BE	860 000	346		11		×	Lastenverteilung Kanton/ Gemeinde	
ZH	1 250 000	162		13		×		×
BS	164 000	3		1	×		×	
SO	226 000	81		3		×		×
TG	226 000	80		5		×		×

* Ständige erwachsene Wohnbevölkerung per 31.12.18, gerundet

1.3. Gerichtsbezirksvergleich

In unserem Kanton ist eine Gerichtsbehörde für den Kindes- und Erwachsenenschutz zuständig. Die Friedensrichterinnen und Friedensrichter sind deshalb vollkommen unabhängig, wenn sie entscheiden, ob eine Massnahme anzuordnen ist und wenn ja, welche. Sie sprechen sich namentlich in ihrer Konferenz regelmässig ab, um ihre Praxis zu vereinheitlichen. Dennoch behalten sie bei ihrer Arbeitsweise völlige Unabhängigkeit.

Die Gerichtsbezirke Saane und Greyerz haben im Durchschnitt mehr laufende Schutzmassnahmen als die anderen Bezirke. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die beiden bevölkerungsreichsten Gemeinden des Kantons, Freiburg und Bulle, in diesen Bezirken liegen. Allgemein ziehen urbane Zentren Personen in prekären Verhältnissen stärker an. So wollen Personen, die beispielsweise an psychischen Problemen oder verschiedenen Abhängigkeiten leiden, nicht stigmatisiert werden und suchen deshalb die Anonymität der Stadt. Die beiden Gemeinden verfügen überdies über ein grösseres Angebot an spezialisierten Einrichtungen, die geeignete Leistungen für Personen in Schwierigkeiten erbringen. Weiter tragen auch die Vorteile einer guten Infrastruktur mit öffentlichen Verkehrs-

[1] Sozialgesetz vom 31. Januar 2017, SR SO 831.1.

[2] Gesetz vom 4. April 1954 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR SO 211.1.

[3] Einführungsgesetz vom 3. Juli 1991 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, SR TG 210.1.

mitteln oder Einkaufszentren dazu bei, dass sich verletzliche Personen eher im urbanen als im ländlichen Raum niederlassen. Es ist auch bekannt, dass das familiäre Netz in der Stadt weniger dicht ist als auf dem Land, wo vermehrt andere, nichtgerichtliche Lösungen bevorzugt werden.

Im Übrigen entwickeln sich die anderen Gerichtsbezirke wahrscheinlich in dieselbe Richtung, einerseits aufgrund des erheblichen Bevölkerungswachstums und andererseits, weil Personen mit finanziellen Problemen in den ländlicheren Bezirken eher eine günstige Wohnung finden.

2. Zusammenarbeit zwischen Friedensgerichten und öffentlichen Berufsbeistandschaften

Im Dezember 2017 verschickte das Amt für Justiz einen Fragebogen an die zwanzig öffentlichen Berufsbeistandschaften des Kantons, um namentlich herauszufinden, wie die Kompetenz zur Kontrolle der Arbeit von Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen und die Kompetenz, diesen Anweisungen zu geben, zwischen den Leitungen der Berufsbeistandschaften und den Friedensgerichten verteilt werden sollten. Die Antworten haben ergeben, dass die Beziehungen zwischen den Friedensgerichten und den öffentlichen Berufsbeistandschaften im Allgemeinen und mit sehr wenigen Ausnahmen als gut bis sehr gut bezeichnet werden können.

So lädt zum Beispiel das Friedensgericht des Saanebezirks jede Berufsbeistandschaft einzeln zu einem jährlichen Treffen ein, um Probleme zu besprechen und Lösungen zu finden. Die Friedensrichterinnen und Friedensrichter des Saanebezirks nehmen zudem oft an verschiedenen Sitzungen teil, an denen ihre Anwesenheit erforderlich ist, um die Berufsbeistandschaften zu unterstützen. Im Sensebezirk gestaltet sich die Kommunikation zwischen dem Friedensgericht und den drei öffentlichen Berufsbeistandschaften regelmässig, einfach und transparent. Während des Jahres tauschen sich die Friedensrichterinnen und Friedensrichter mehrmals mit den Leiterinnen und Leitern der Berufsbeistandschaften aus, besprechen Schwierigkeiten und suchen nach Lösungen. Im Greyerzbezirk organisiert das Friedensgericht regelmässig Informationsveranstaltungen für die neuen Beiständinnen und Beistände. Ausserdem unterstützt das Gericht die Berufsbeistandschaften in schwierigen Situationen.

Es ist sehr wichtig, dass die Beiständinnen und Beistände und die öffentlichen Berufsbeistandschaften mit den Friedensgerichten gute Beziehungen unterhalten. Dennoch handelt es sich dabei weder um eine Partnerschaft noch um eine Zusammenarbeit im eigentlichen Sinne, da die beiden über unterschiedliche gesetzliche Kompetenzen verfügen: Das Friedensgericht erforscht den Sachverhalt und errichtet die Massnahme (Art. 446 ZGB), während die Beiständin oder der Beistand das Mandat ausführt, nachdem die Massnahme errichtet wurde (Art. 405 ff. ZGB).

Die Praxisunterschiede zwischen den Friedensgerichten sind mit dem Modell verbunden, das unser Kanton für die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden gewählt hat. Als Gerichtsbehörden sind die Friedensgerichte bei Entscheiden zu ihrer Arbeitsweise vollkommen unabhängig. Aus diesem Grund kann ihnen keine staatliche Behörde, gleichgültig ob Exekutive oder Legislative, eine einheitliche Praxis auferlegen. In den Kantonen, die sich dafür entschieden haben, für den Kindes- und Erwachsenenschutz eine (oder mehrere) Behörde(n) zu bezeichnen, stellt sich dieses Problem nicht, weil diese Behörden – selbst wenn sie als unabhängig gelten – hierarchisch der Exekutive unterstellt sind und deren politischer Linie folgen müssen.

Zur spezifischen Frage, ob die öffentlichen Berufsbeistandschaften vor der Errichtung einer Beistandschaft angehört werden sollten, äusserten sich die angehörten Instanzen aus folgenden Gründen fast alle ablehnend:

> Zur Prüfung der Frage, ob die gesetzlichen Bedingungen für die Errichtung einer Beistandschaft erfüllt sind, ergreifen die Friedensgerichte verschiedene Untersuchungsmassnahmen wie Arztberichte, Gutachten, Anhörungen der betroffenen Person und ihrer Familie, Erkundigungen bei Angehörigen oder Dritten, welche die Situation kennen usw. Natürlich kann das Friedensgericht eine Beiständin oder einen Beistand, der die Situation der betroffenen Person bereits kennt, im Rahmen der Untersuchung des Falls anhören. Diese Kontaktaufnahme erfolgt oft bei der Beweiserhebung. Ist die betroffene Person der Berufsbeistandschaft jedoch nicht bekannt, so ist schwer zu beurteilen, was ihr Beizug zur Einschätzung der Friedensrichterin oder des Friedensrichters beitragen könnte: Der Entscheid über die Errichtung einer Beistandschaft sollte nur von der Judikative abhängen, und nicht von der Person, die das Mandat übernimmt.
> Eine systematische Anhörung würde die Untersuchung des Falles unweigerlich in die Länge ziehen.
> Sie würde auf jeden Fall zu einer Überlastung der öffentlichen Berufsbeistandschaften führen.
> Sie könnte die Beziehungen zwischen einer Berufsbeistandschaft und einem Friedensgericht verschlechtern, wenn Uneinigkeit über die Notwendigkeit zur Errichtung einer Beistandschaft besteht.
> Obwohl sich die Berufsbeistandschaft der Errichtung einer Beistandschaft nicht widersetzen kann, ist es doch sie, die beim Friedensgericht die Aufhebung der Massnahme beantragt, wenn sie der Ansicht ist, dass die betroffene Person wieder selbst für sich sorgen kann. Das Friedensgericht folgt dem Antrag, wenn die Beiständin oder der Beistand eine schlüssige und adäquate Einschätzung der Situation vorlegt.

Sollte trotz der oben genannten Nachteile die Meinung vertreten werden, dass sich die Zunahme der Beistandschaften mit einer solchen Anhörung eindämmen liesse, wäre eine formelle gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, zumindest um:

> die Entschädigung der öffentlichen Berufsbeistandschaften für diese «nebenmandatliche» Tätigkeit festzulegen;
> das Amtsgeheimnis der Friedensrichterinnen und Friedensrichter zu wahren und den Schutz der Daten der betroffenen Person sicherzustellen, falls nach der Voruntersuchung schliesslich doch keine Schutzmassnahme beschlossen wird;
> die Berufsbeistandschaften zu ermächtigen, unter Berücksichtigung der Vertraulichkeit und des Datenschutzes Informationen von Dritten einzuholen. Im Gegensatz zu der Regelung, die für die KESB gilt (Art. 448 ZGB), gibt es momentan keine Gesetzesbestimmung, die Dritte verpflichtet, für die Feststellung des Sachverhalts mit den öffentlichen Berufsbeistandschaften zusammenzuarbeiten.

3. Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften

Die Meinungen der angehörten Stellen zur Zweckmässigkeit einer Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften gehen weit auseinander. Vereinfacht lässt sich sagen, dass die deutschsprachigen Friedensgerichte und Berufsbeistandschaften die Idee ablehnen, während ihr ein Teil der französischsprachigen Berufsbeistandschaften zustimmt.

3.1. Vorteile einer Kantonalisierung

Die Hauptargumente für eine Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften lauten wie folgt:

> Die Kantonalisierung würde eine gleichmässigere Verteilung der Fälle unter den Beiständinnen und Beiständen entsprechend ihrer jeweiligen Qualifikation ermöglichen.
> Sie würde zu einer Vereinheitlichung der Fallführungspraxis führen (die bei den kommunalen Berufsbeistandschaften momentan unterschiedlich ausfällt) und damit die Gleichbehandlung der unter Beistandschaft gestellten Personen im ganzen Kanton gewährleisten.
> Ein kantonaler Dienst, der per Definition grösser wäre als die kommunalen Berufsbeistandschaften, wäre vielleicht besser in der Lage, sich rationeller zu organisieren: So könnten Kompetenzzentren geschaffen werden, deren Einsatzbereich nicht auf eine Gemeinde oder einen Gemeindeverband beschränkt wäre. Überdies könnte eine interne Abteilung damit beauftragt werden, die Fälle zu prüfen, bevor das Friedensgericht einen Entscheid trifft. Dies könnte die Arbeit dieser Behörde möglicherweise erleichtern.
> Der Staat wäre zugleich Arbeitgeber der öffentlichen Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände und der Friedensrichterinnen und Friedensrichter. Vorteile davon wären eine ganzheitliche Personalbetreuung mit einem vergleichbaren Besoldungssystem, eine Vereinheitlichung der Mittel, die dem kantonalen Dienst und den Friedensgerichten zur Verfügung stehen und eine einfachere Fallübergabe bei einem Umzug von Personen, die unter Beistandschaft stehen.

Die Befürworter einer Kantonalisierung empfehlen jedoch die Schaffung von Zweigstellen in den Bezirken, um die geografische und soziale Nähe der Beiständinnen und Beistände zu den von ihnen begleiteten Personen zu gewährleisten. Gleichzeitig räumen sie ein, dass Zweigstellen und Anlaufstellen auch ihre Nachteile haben, weil durch den Koordinationsbedarf der administrative Aufwand steigt. Bei den Anlaufstellen würden sich zudem zahlreiche Folgefragen zu ihrer genauen Aufgabe stellen.

3.2. Nachteile einer Kantonalisierung

Das Hauptargument der Gegner einer Kantonalisierung ist die Sorge, dass die Nähe zum Friedensgericht des betreffenden Gerichtsbezirks und zur geschützten Person verlorengehen könnte. Eine bürgernahe Berufsbeistandschaft erlaubt den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses: Den betroffenen Personen fällt es leichter, in einem Rahmen und einer Umgebung der Nähe über ihre Sorgen zu sprechen, als in der Anonymität einer unpersönlichen kantonalen Stelle.

Das Friedensgericht des Sensebezirks spricht sich vehement gegen eine Kantonalisierung aus. Die Behörde unterhält einen regelmässigen und intensiven Austausch mit den öffentlichen Berufsbeistandschaften ihres Gerichtsbezirks (2–3 gemeinsame Sitzungen), was bei einem kantonalen Dienst kaum denkbar wäre. Ausserdem könnten schon allein die sprachlichen Unterschiede die Arbeit des Friedensgerichts massiv erschweren. Diese Meinung wird auch von den drei Berufsbeistandschaften des Gerichtsbezirks unterstützt, die auf ihre funktionsgerechten Strukturen und die ausgezeichnete Zusammenarbeit mit dem Friedensgericht hinweisen.

Momentan tragen die Gemeinden sowohl die Kosten für den Betrieb ihrer öffentlichen Berufsbeistandschaften (gemäss KESG) als auch die Kosten der mittellosen geschützten Personen mit Wohnsitz auf ihrem Gebiet (gemäss Sozialhilfegesetz). Diese Ausgaben werden teilweise rückerstattet, da die Entschädigung für die Arbeit der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände zu Lasten der betroffenen Person geht. Die Rückerstattung reicht jedoch für die vollständige Finanzierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften nicht aus. Die Gemeinden haben zwar keinen Einfluss auf die Zahl der errichteten Beistandschaften, sie können aber über die Zahl und das Profil der Angestellten ihrer Berufsbeistandschaften entscheiden. Mit einer Kantonalisierung würden sie dieses Recht verlieren und müssten sich dennoch an den Betriebskosten des kantonalen Dienstes beteiligen.

Die Kantonalisierung würde zur Auflösung der kommunalen öffentlichen Berufsbeistandschaften führen. Einige ihrer Angestellten könnten in der Folge ihre Stelle verlieren, falls der kantonale Dienst nicht alle von ihnen wieder einstellt. Zudem käme es bei den von den Gemeinden finanzierten Investitionen in die Infrastruktur zu Verlusten.

In einigen Gemeinden und Gemeindeverbänden bilden die öffentliche Berufsbeistandschaft und der Sozialdienst eine Verwaltungseinheit und arbeiten zur allgemeinen Zufriedenheit zusammen. Eine Kantonalisierung würde diese Zusammenarbeit in Frage stellen und könnte dazu führen, dass den regionalen Bedürfnissen und Besonderheiten weniger Rechnung getragen wird.

Bei einer Kantonalisierung würde nicht berücksichtigt, dass einige Bezirke weniger Beistandschaften errichten als andere, und der Beitrag mancher Gemeinden würde ansteigen.

Bei einer Kantonalisierung würde den Gemeinden eine per Definition bürgernahe Aufgabe weggenommen. Dies widerspricht dem Willen, die Rolle der Gemeinden zu stärken.

Schliesslich wäre diese Lösung auch ein Bruch mit dem System, das unser Kanton gewählt hat und das seit mehreren Jahrzehnten insgesamt zufriedenstellend war.

3.3. Auswertung

Die oben aufgeführten Vor- und Nachteile bieten keinen Grund zur Annahme, dass sich die Zunahme der Beistandschaften – die vor allem Sache der Schutzbehörden ist – mit einer Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften eindämmen liesse. Aus rein organisatorischer Sicht spricht nichts für eine Kantonalisierung. Das Freiburger System hat sich hingegen mehr oder weniger bewährt und ist gleichzeitig verbesserungsfähig.

Der Kantonsvergleich zeigt, dass es in erster Linie kleine und mittlere Kantone sind (gemessen an der Einwohnerzahl und/oder der Anzahl Gemeinden), die einen kantonalen Dienst gewählt haben. Es handelt sich um die Kantone Genf, Neuenburg, Jura und Basel-Stadt. Allerdings hat sich auch der grosse Kanton Waadt für diese Lösung entschieden. In diesem Kanton ist das Amt *Office des curatelles et des tutelles professionnelles* (OCTP) ein staatlicher Dienst, der dem Generalsekretariat des *Département des institutions et de la sécurité* angegliedert ist. Es hat den Auftrag, Schutzmandate zu vollziehen, welche die Friedensgerichte für minderjährige und volljährige Personen anordnen, die auf eine besondere soziale und administrative Betreuung angewiesen sind und die deshalb nicht von privaten Beiständinnen und Beiständen begleitet werden können. Die Aufgaben, die den Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen des OCTP übertragen werden, hängen von der Situation der betroffenen Person ab. Die Betreuung kann die persönliche Begleitung, die Regelung der Finanzen und/oder die rechtliche Vertretung gegenüber Dritten umfassen. In diesem Kanton kümmern sich die Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände jedoch nur um komplexe Fälle. Für die übrigen Fälle, die den Grossteil der Beistandschaften ausmachen, werden mehrere Hundert «freiwillige Beiständinnen und Beistände» eingesetzt. Es handelt sich dabei um Selbständigerwerbende, die für einfache Schutzmandate angestellt werden. Der Staat Waadt organisiert für diese Beiständinnen und Beistände Schulungen und sichert ihnen die Unterstützung durch spezialisierte Fachpersonen zu, die sie beraten und in allen Phasen ihres Mandats begleiten. Ebenso garantiert er ihnen eine Entschädigung von 1800 Franken pro Jahr und Mandat.

Eine Alternative zur Kantonalisierung wäre die Zusammenfassung der Berufsbeistandschaften nach Bezirk unter der Leitung der Oberamtsperson. Ein solcher Zusammenschluss – der Sache der Gemeinden wäre – würde den grossen administrativen Aufwand bei einem Wohnortwechsel von betroffenen Personen wesentlich reduzieren (Entscheid des Friedensgerichts, Ernennung der neuen Beiständin/des neuen Beistands, Abschluss der Konten usw.) und eine Harmonisierung der Praxis innerhalb des Gerichtsbezirks ermöglichen. Im Broyebezirk läuft zurzeit ein Regionalisierungsprojekt, mit dem die Berufsbeistandschaften von Belmont-Broye und Estavayer zusammengeschlossen werden sollen. Ziel ist es, in Estavayer eine öffentliche Berufsbeistandschaft für den ganzen Bezirk zu schaffen und in Belmont-Broye weiter eine Zweigstelle zu führen, damit die Bürgernähe garantiert ist. Die neue öffentliche Berufsbeistandschaft stünde dann unter der Leitung des Gemeindeverbands für die medizinisch-soziale Organisation, dem bereits der Sozialdienst des Bezirks untersteht.

4. Herausforderungen im Bereich personelle Ressourcen

4.1. Bei den Friedensgerichten

Die Situationsanalyse und die Untersuchung gehören zum Schutzverfahren und zu den gesetzlichen Aufgaben der Friedensrichterinnen und Friedensrichter (Art. 446 Abs. 1 ZGB). Diese leiten das Verfahren und fällen die nötigen Untersuchungsentscheide. Im Rahmen des Untersuchungsverfahrens und der Beweiserhebung können sie bei Bedarf Dritte mit Aufklärungen beauftragen (Art. 446 Abs. 2 ZGB). Die Untersuchungsarbeit macht einen Grossteil der Arbeit von Friedensrichterinnen und Friedensrichtern aus. Sie betrifft diverse Bereiche wie Wohnen, Finanzen, Gesundheit, Arbeit, berufliches und familiäres Umfeld usw. Dazu führen die Friedensrichterinnen und Friedensrichter Anhörungen durch, ordnen Gutachten an, sammeln Dokumente wie medizinische Berichte, Betreibungsregisterauszüge, Veranlagungsanzeigen usw. Nur eine vollständige Untersuchung erlaubt den Friedensrichterinnen und Friedensrichtern zu entscheiden, ob die Bedingungen von Artikel 390 ZGB erfüllt sind und gegebenenfalls eine Beistandschaft zu errichten ist.

Mit einer guten Voruntersuchung kann die beste Massnahme für die geschützte Person ermittelt und die Aufgabe der designierten Beiständin oder des designierten Beistands erleichtert werden. Momentan steht es jedoch in einigen Friedensgerichten um diese Ressourcen so, dass diese bei fachlichen Fragen Dritte (z. B. Buchhaltungsexperten) beauftragen müssen. So können allfällige, neu anzuordnende Schutzmassnahmen gezielter eingesetzt und unbegründete Anträge abgewiesen werden. Zwar erleichtert die Delegierung den Friedensrichterinnen und Friedensrichtern die Arbeit, sie könnte für die betroffene Person aber auch eine zusätzliche finanzielle Belastung darstellen, die auf die Wohnsitzgemeinde der betroffenen Person zurückfällt, wenn deren finanziellen Mittel nicht ausreichen, um die Honorare der beauftragten Personen zu übernehmen.

Für eine interne Durchführung der Voruntersuchung wäre es vorstellbar, dass betroffene Friedensgerichte eine Sozialarbeiterin/einen Sozialarbeiter und eine Buchhalterin/einen Buchhalter einstellen. Diese beiden Fachpersonen würden die Gerichtsschreiberei der Behörde vervollständigen. Da die Friedensrichterinnen und Friedensrichter alle juristisch ausgebildet sind, wäre eine Verstärkung in den Bereichen Psychologie und Buchhaltung für den Entscheid über die Zweckmässigkeit der Errichtung einer Beistandschaft von Vorteil.

Allerdings stellt die Frage der finanziellen und personellen Ressourcen der Friedensgerichte eine echte Herausforderung dar. Im Voranschlag 2019 sind für alle Freiburger Friedensgerichte folgende Personalbestände aufgeführt:

V19	Friedensrichter/in	Gerichtsschreiber/in	Verwalt.	Total VZÄ Voranschlag	Lernende	Gerichtsschreiber-Praktikanten	Total VZÄ insgesamt	Personal mit juristischer Ausbildung (Richter/in + Gerichtsschreiber/in)	Personal mit juristischer Ausbildung (inkl. Praktikanten)	Richter/innen Beisitzer/innen
Broye	1	3,1	2,3	6,4			6,4	4,1	4,1	10
Glane	1	1,9	1,5	4,4		1	5,4	2,9	3,9	10
Greyerz	2,6	3	3,65	9,25		2	11,25	5,6	7,6	14
Saane	3,8	6,2	9,95	19,95	3	3	25,95	10	13	24
See	1	1,7	2,4	5,1			5,1	2,7	2,7	12
Sense	1,5	2,1	1,3	4,9		1	5,9	3,6	4,6	11
Vivisbach	0,75	1	0,8	2,55		1	3,55	1,75	2,75	11
Total	**11,65**	**19**	**21,9**	**52,55**	**3**	**8**	**60,55**	**30,65**	**38,65**	**92**

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Staat bei der Gewährung zusätzlicher Ressourcen für die Friedensgerichte bereits beachtliche Anstrengungen unternommen hat. So sind die Personalbestände der Friedensgerichte zwischen 2009 und 2019 um 28,3 VZÄ gestiegen. Ein Teil dieser zusätzlichen VZÄ diente dazu, die ursprüngliche Besetzung der Friedensgerichte bei der Kantonalisierung im Jahr 2008 zu korrigieren. Ein weiterer Teil der zusätzlichen VZÄ war notwendig, um dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht gerecht zu werden. Dieses trat am 1. Januar 2013 in Kraft und brachte für die Friedensgerichte neue Aufgaben mit sich. Trotz dieser erheblichen Aufstockung stellte der Justizrat in seinem letzten Tätigkeitsbericht allgemein fest, dass die Arbeitsbelastung dieser Behörden insgesamt sehr hoch sei und dass es in manchen Bezirken einen gewissen Personalmangel gebe.

4.2. Bei den öffentlichen Berufsbeistandschaften

Auch bei einer allfälligen Erhöhung der Mittel für die Friedensgerichte müssten die Gemeinden und Gemeindeverbände die Organisation und Arbeitsweise ihrer öffentlichen Berufsbeistandschaften und ihrer Sozialdienste einer vertieften Prüfung unterziehen und allenfalls eine Aufstockung der finanziellen und personellen Ressourcen für diese Dienste in Betracht ziehen, wenn nicht gar eine Reorganisation, z. B. eine Zusammenführung aller öffentlichen Berufsbeistandschaften eines Bezirks.

Wie aus nachstehender Tabelle hervorgeht verfügen die 20 öffentlichen Beistandschaften insgesamt über ca. 58 VZÄ für Beiständinnen und Beistände. Dazu kommen unterstützende Mitarbeitende (Leiter/innen der öffentlichen Berufsbeistandschaften, Sozialarbeiter/innen, Buchhalter/innen, Sekretariatsangestellte, Lernende) mit insgesamt ca. 50 VZÄ. Im Jahr 2018 wurden von 4940[1] errichteten Beistandschaften 4140 den öffentlichen Berufsbeistandschaften anvertraut, d. h. 71 Fälle pro Beistands-VZÄ. Diese Zahl liegt im Durchschnitt der Spannbreite, welche die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) für die Fallzahl pro VZÄ empfiehlt, nämlich zwischen 60 und 100[2]. Nur in zwei Fällen übersteigt die Zahl der Fälle pro Beiständin oder Beistand die empfohlene Obergrenze[3]. Die Tabelle zeigt schliesslich,

[1] Die übrigen 800 Beistandschaften wurden entweder Angehörigen oder privaten Beiständinnen/Beiständen übertragen.

[2] Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES; Hrsg.), Praxisanleitung Erwachsenenschutzrecht (mit Mustern), Zürich 2012, Pkt. 6.19.

[3] In den öffentlichen Berufsbeistandschaften von Bulle, Riaz und Morlon, sowie in derjenigen des Glanebezirks.

dass sich seit 2017 weder die Zahl der Beistandschaftsfälle, die den öffentlichen Berufsbeistandschaften übertragen wurden, noch deren Personalbestand wesentlich verändert hat.

	Anz. Fälle		Anz. Beistände		Anz. Hilfspers.	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019
Stadt Freiburg	1006 (~70 pro VZÄ)	~1000 (~66 pro VZÄ)	19 (=14,3 VZÄ)	19 (=15,1 VZÄ)	Keine Angabe	14 (=14,46 VZÄ)
Saane-West	102 (=68 pro VZÄ)	110 (~73 pro VZÄ)	3 (=1,5 VZÄ)	3 (=1,5 VZÄ)	1 (=0,1 VZÄ)	3 (=1,7 VZÄ)
Villars-s/-Glâne	170 (=85 pro VZÄ)*	170 (=68 pro VZÄ)**	1 (=1 VZÄ)	1 (=1 VZÄ)	5 (=2,8 VZÄ)	6 (=3,3 VZÄ)
Le Gibloux	65 (~81 pro VZÄ)	77 (~85 pro VZÄ)	1 (=0,8 VZÄ)	1 (=0,9 VZÄ)	2 (=0,8 VZÄ)	2 (=0,8 VZÄ)
Haute-Sarine	250 (~86 pro VZÄ)	250 (~71 pro VZÄ)	4 (=2,9 VZÄ)	6 (=3,5 VZÄ)	4 (=2,5 VZÄ)	5 (=3,3 VZÄ)
La Sonnaz	130 (~86 pro VZÄ)	126 (~54 pro VZÄ)	3 (=1,5 VZÄ)	3 (=2,3 VZÄ)	Keine Angabe	3 (=2,6 VZÄ)
Bulle, Riaz, Morlon	466 (~93 pro VZÄ)	559 (~107 pro VZÄ)	6 (=5 VZÄ)	7 (=5,2 VZÄ)	? (=6,22 VZÄ)	8 (=5,6 VZÄ)
Haute-Gruyère	180 (~78 pro VZÄ)	206 (~85 pro VZÄ)	3 (=2,3 VZÄ)	3 (=2,4 VZÄ)	3 (=? VZÄ)	3 (=2 VZÄ)
Jogne/Rechtes Ufer	110 (~78 pro VZÄ)	135 (~71 pro VZÄ)	2 (=1,4 VZÄ)	3 (=1,9 VZÄ)	Keine Angabe	2 (=1,7 VZÄ)
Sionge/Linkes Ufer	130 (~62 pro VZÄ)	139 (~66 pro VZÄ)	3 (=2,1 VZÄ)	3 (=2,1 VZÄ)	? (=1,2 VZÄ)	2 (=1,1 VZÄ)
Sense-Oberland	135 (=75 pro VZÄ)	164 (=82 pro VZÄ)	2 (=1,8 VZÄ)	2 (=2 VZÄ)	3 (=2 VZÄ)	3 (=2 VZÄ)
Sense-Mittelland	121 (~80 pro VZÄ)	115 (~76 pro VZÄ)	2 (=1,5 VZÄ)	2 (=1,5 VZÄ)	2 (=1,2 VZÄ)	2 (=1,2 VZÄ)
Sense-Unterland	225 (~76 pro VZÄ)	210 (~71 pro VZÄ)	4 (=2,95 VZÄ)	4 (=2,95 VZÄ)	3 (=3,1 VZÄ)	4 (=2,5 VZÄ)
Murten-Morat	87 (~62 pro VZÄ)	101 (~67 pro VZÄ)	2 (=1,4 VZÄ)	2 (=1,5 VZÄ)	1 (=0,7 VZÄ)	2 (=1,2 VZÄ)
See-Lac	144 (=60 pro VZÄ)	146 (~60 pro VZÄ)	5 (=2,4 VZÄ)	4 (=2,4 VZÄ)	4 (=2,5 VZÄ)	3 (=2,2 VZÄ)
Kerzers	35 (~58 pro VZÄ)	43 (~54 pro VZÄ)	1 (=0,6 VZÄ)	1 (=0,8 VZÄ)	–	–
Estavayer-le-Lac	301 (=70 pro VZÄ)	245 (~57 pro VZÄ)	5 (=4,3 VZÄ)	5 (=4,3 VZÄ)	4 (=? VZÄ)	4 (=2,9 VZÄ)
Belmont-Broye	57 (=57 pro VZÄ)	69 (~57 pro VZÄ)	2 (=1 VZÄ)	2 (=1,2 VZÄ)	1 (=0,8 VZÄ)	1 (=0,8 VZÄ)
Glane	180 (~69 pro VZÄ)	238 (~103 pro VZÄ)	3 (=2,6 VZÄ)	4 (=2,3 VZÄ)	? =(1 VZÄ)	3 (=1,4 VZÄ)
Vivisbach	65 (~27 pro VZÄ)	112 (~62 pro VZÄ)	3 (=2,4 VZÄ)	2 (=1,8 VZÄ)	1 (=0,5 VZÄ)	2 (=0,9 VZÄ)

* mit Hilfe von 2 Sozialarbeitenden
** mit Hilfe von 3 Sozialarbeitenden

5. Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs

Die angehörten Stellen lehnen die Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs mehrheitlich ab. Nur zwei französischsprachige Berufsbeistandschaften sprechen sich für diese Idee aus.

Die Gegner der Idee, darunter auch der Freiburger Gemeindeverband, sind der Meinung, dass die Schaffung eines gemeinsamen Topfs den Gemeinden nicht helfen würde, die mit den Berufsbeistandschaften verbunden Lasten zu senken. Überdies würden die Gemeinden die Kontrolle über die Kosten verlieren.

Die öffentlichen Berufsbeistandschaften von Bulle und Estavayer betonen hingegen, dass dieses System auf regionaler Ebene bereits in anderen Bereichen eingeführt worden sei (z. B. Pflegeheime und einige Sozialdienste), und befürworten die Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs. Sie begründen dies damit, dass die Lösung einerseits eine gerechtere Verteilung der Kosten unter den Gemeinden und andererseits die Gleichbehandlung bei der Vergütung der Beiständinnen und Beistände erlauben würde.

In jedem Fall wäre es lohnenswert, die Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs weiterzuverfolgen. Seine Zweckmässigkeit wäre von den Gemeinden selbst zu prüfen. Grundlage dafür müsste unter anderem eine Zahlenanalyse sein, die den Rahmen dieses Berichts sprengt.

6. Häufigkeit der Berichterstattung der Beiständin oder des Beistands

Alle angehörten Stellen sind sich einig, dass das jährliche Verfassen eines Tätigkeitsberichts für jeden Fall einen erheblichen Zeitaufwand darstellt. Dies gilt nicht nur für die Beiständinnen und Beistände, sondern auch für die Friedensgerichte, welche die Berichte lesen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge machen müssen.

Die Meinungen darüber, ob nur noch alle zwei Jahre ein Bericht verlangt werden sollte, sind jedoch geteilt.

Das Hauptargument jener, die sich für einen zweijährlichen Bericht aussprechen, lautet, dass die Tätigkeitsberichte oft nur die aktuelle Lage der betroffenen Person beschrieben, ohne dass ein Entscheid des Friedensgerichts notwendig wäre. Wenn sich die Situation im Berichtszeitraum so stark verbessert oder verschlechtert, dass ein Eingreifen des Friedensgerichts notwendig wird, muss die Beiständin oder der Beistand die Behörde sofort mit einem kurzen Zwischenbericht darüber informieren.

Die Stellen, die sich für die Beibehaltung der jährlichen Berichterstattungspflicht aussprechen, bringen mehrere Argumente vor:

> Es wäre inkonsequent, den Abschluss der Konten jedes Jahr und den Bericht nur alle zwei Jahre zu verlangen.
> Ein jährlicher Bericht zwingt die Beiständin oder den Beistand dazu, die geschützte Person zumindest einmal im Jahr zu treffen und ermöglicht dieser eine regelmässige Einschätzung ihrer Situation. Bei dieser Gelegenheit können die Beiständin oder der Beistand und die betroffene Person über das vergangene Jahr Bilanz ziehen und Ziele für das Folgejahr festlegen.
> Das Friedensgericht muss innert geeigneter Frist über Vorkommnisse informiert werden, ob diese die buchhalterische Ebene (regelmässige Abrechnung) oder die personelle, soziale oder administrative Ebene (regelmässiger Bericht) betreffen. Ein jährlicher Bericht erlaubt dem Friedensgericht, allfällige Missstände frühzeitig zu erkennen und Korrekturen zu verlangen.
> Die Beiständinnen und Beistände haben grundsätzlich bei der periodischen Prüfung des Tätigkeitsberichts und der Rechnung Anrecht auf eine Entschädigung (Art. 11 KESG). Wenn diese alle zwei Jahre erstellt werden, fällt ihre Erstellung und die Entschädigung der Beiständin oder des Beistands nicht mehr in dasselbe Rechnungsjahr, was sowohl bei den öffentlichen Berufsbeistandschaften wie auch bei den Gemeinden, welche die Bezahlung bei mittellosen betroffenen Personen übernehmen, zu Komplikationen führen kann.
> Es ist zudem nicht sicher, ob ein zweijährlicher Bericht weniger Zeit erfordert, weil sich die Erinnerung an ältere Begebenheiten als schwierig erweisen könnte. Überdies bleibt die Arbeit dieselbe, nur der Abgabetermin wird verschoben.
> Die Beiständinnen und Beistände müssen den Friedensgerichten zwar Zwischenberichte vorlegen, wenn sie der Meinung sind, dass ein rascher Entscheid der Behörde erforderlich ist. Wenn jedoch die Tätigkeitsberichte seltener erstellt werden, könnte dies in der Zwischenzeit zu einem erhöhten Korrespondenzbedarf führen.

Als Alternative zur zweijährlichen Verfassung eines Berichts bringen einige Berufsbeistandschaften die Idee ein, die Fälligkeit der Berichte über das Jahr zu verteilen. Dabei würden die Berichte, ab Errichtung der Massnahme gerechnet, auf das Ende des jeweiligen Monats erstellt. So liesse sich vermeiden, dass die Beiständinnen und Beistände die ersten drei Monate des Jahres damit beschäftigt sind, die Berichte für das vergangene Jahr zu verfassen, und die Friedensgerichte die folgenden drei Monate mit der Prüfung dieser Berichte verbringen.

Die Kantone Waadt[1] und Basel-Stadt[2] verlangen von ihren Beiständinnen und Beiständen ebenfalls einen Jahresbericht. Im Kanton Waadt kann ihnen die KESB jedoch erlauben, den Bericht nur alle zwei Jahre einzureichen[3]. Im Wallis wird der Termin für die Einreichung der Rechnung und des Tätigkeitsberichts von der KESB festgelegt[4]. In den anderen Kantonen, die für den Vergleich gewählt wurden, wird alle zwei Jahre ein Bericht erstellt, entweder mit ausdrücklichem Verweis auf Artikel 411 ZGB (Genf[5] und Zürich[6]) oder weil die kantonale Gesetzgebung keine Bestimmung zur Häufigkeit des Berichts enthält (Neuenburg, Jura, Bern, Solothurn und Thurgau).

7. Andere Ideen

Die Anhörung der betroffenen Stellen bot diesen nicht nur Gelegenheit, neue Ideen mit Bezug zum Gegenstand des Postulats vorzubringen, sondern auch ihre Besorgnis und Verbesserungsvorschläge zu anderen Bereichen des Kindes- und Erwachsenenschutzes zu äussern.

7.1. Numerus Clausus

Eine Idee zur Begrenzung der Anzahl Beistandschaften pro Berufsbeistandschaft bestünde in der Einführung eines Numerus Clausus für die Anzahl Mandate, die eine Berufsbeistandschaft annehmen darf. Dieser würde sich nach der Bevölkerungszahl richten. Die Höchstzahl der Mandate jeder Berufsbeistandschaft würde also einzig der demografischen Entwicklung Rechnung tragen.

Obwohl mit dieser Lösung die Überlastung der öffentlichen Berufsbeistandschaften verhindert werden könnte, weist sie auch einige Nachteile auf. Insbesondere würde sie die Zunahme von «privaten Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen» fördern. Damit sind selbständigerwerbende Privatpersonen mit mehreren Schutzmandaten gemeint, wie es sie im Kanton Waadt gibt. Damit die Mandate korrekt geführt

[1] Art. 6 Abs. 2 und 13 des *Règlement du 18 décembre 2012 concernant l'administration des mandats de protection,* SR VD 211.255.1.

[2] § 25 der Verordnung vom 16. April 2013 zum kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz, SR BS 212.410.

[3] Art. 3 Abs. 1 des *Règlement du 18 décembre 2012 sur la rémunération des curateurs,* SR VD 211.255.2.

[4] Art. 30 Abs. 1 der Verordnung vom 22. August 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz, SR VS 211.250.

[5] Art. 87 der *Loi du 11 octobre 2012 d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile,* SR GE E 1 05.

[6] § 18 des Einführungsgesetzes vom 25. Juni 2012 zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, SR ZH 232.3.

werden, müssten sich die Friedensgerichte vergewissern, dass die Beiständin oder der Beistand über die nötigen Kenntnisse und Kompetenzen verfügt (was bei den Beiständinnen und Beiständen, die von den Berufsbeistandschaften angestellt werden, vorausgesetzt wird) oder sogar Weiterbildungskurse und Unterstützungsdienste organisieren. Überdies könnten private Beiständinnen und Beistände wenig lukrative Mandate ablehnen und nur jene annehmen, bei denen die finanziellen Mittel der betroffenen Person für die Deckung ihrer Entschädigung ausreichen.

Der Kanton Neuenburg arbeitet mit dem Numerus-Clausus-System. Gemäss unseren Informationen funktioniert es wie folgt: Wenn die Mandatsquote einer Berufsbeiständin oder eines Berufsbeistands erreicht ist, wird die Person, für die eine Beistandschaft errichtet werden soll, auf eine Warteliste gesetzt, bis eine Beiständin oder ein Beistand frei wird. Diese Vorgehensweise, für die es keine formale gesetzliche Grundlage gibt, könnte zu Staatshaftungsfällen führen, wenn die betroffene Person einen Schaden erleidet, während sie auf eine Beiständin oder einen Beistand wartet.

7.2. Entschädigung der Beiständinnen und Beistände

Einige Stellen wünschen sich eine Revision des Systems zur Entschädigung der Beiständinnen und Beistände. Sie sind der Ansicht, dass die Berechnungsgrundlage der KESV kompliziert und interpretationsbedürftig ist, was zu einer Ungleichbehandlung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände führe sowie der Stabilität und der finanziellen Sichtbarkeit der öffentlichen Berufsbeistandschaften schade.

Wenn sich die Friedensgerichte mit den Gemeinden auf eine klare und kantonal einheitliche Schwelle für die Mittellosigkeit einigen würden, liesse sich bei der Ermittlung der Entschädigung für die Beiständinnen und Beistände eine gewisse Gerechtigkeit erreichen. Mit einem objektiven Wert wäre es einfacher festzulegen, ob die betroffene Person oder die Gemeinde für die Entschädigung aufkommen muss.

7.3. Empfehlungen oder Richtlinien

Die Gemeinden sollten sich auf Empfehlungen und/oder Richtlinien stützen können, damit eine Praxisharmonisierung erreicht werden kann. Die Empfehlungen bzw. Richtlinien sollten insbesondere die Anzahl Mandate pro Beiständin oder Beistand, die administrative Unterstützung durch die Beiständin oder den Beistand und die Art, wie die Lasten der betroffenen Person zu verrechnen sind, betreffen.

7.4. Studienauftrag

Einige Stellen wünschen sich, dass die Situation von einer unabhängigen externen Fachperson untersucht wird, damit diese Verbesserungen der Gesetzgebung und der Praxis vorschlägt. Dabei sollen alle Akteure des Bereichs einbezogen werden, das heisst der Staat als Arbeitgeber der Friedensgerichte, die Gemeinden, die das Personal und die Infrastruktur bereitstellen, die Friedensgerichte, welche die Schutzmassnahmen errichten und deren Ausführung kontrollieren, und die öffentlichen Berufsbeistandschaften, die für die Ausführung der angeordneten Massnahmen zuständig sind.

8. Analyse der Gerichtsbehörden

Im Rahmen seines Regierungsprogramms 2017–2021 hat der Staatsrat im Mai eine Projektorganisation eingesetzt, die eine gründliche Analyse der Gerichtsbehörden durchführen soll. Sie setzt sich aus einer Projektoberleitung und einem Projektausschuss zusammen. Ihr Ziel ist es, Organisation und Arbeitsweise der Gerichtsbehörden zu rationalisieren und deren Effizienz zu maximieren. Zudem wurde das externe Beratungsunternehmen Ecoplan beauftragt, das sich bei seiner Analyse vorerst auf einige ausgewählte Instanzen konzentrierte: das Kantonsgericht, die Staatsanwaltschaft, die Bezirksgerichte und die gerichtsunabhängige Einheit. Die Analyse von Ecoplan basiert auf einer Triangulation von Methoden: Interviews vor Ort mit angeleitetem, semistrukturiertem Fragebogen, Auswertung der Zahlendaten und Personalbefragungen.

Auf der Grundlage dieses Berichts der ersten Etappe beschloss die SJD mit der Genehmigung des Staatsrats, Ecoplan mit der Erweiterung der Analyse auf die noch nicht untersuchten Gerichtsbehörden zu beauftragen. Zu diesen gehören auch die Friedensgerichte.

Gemäss den besonderen Anweisungen, die Ecoplan erteilt wurden, wird das Beratungsunternehmen bei seiner Analyse der Friedensgerichte auch die Fragen untersuchen, welche die Justizkommission in ihrem Postulat aufgeworfen hat. Ausserdem wird Ecoplan die Vorschläge prüfen, die bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts gemacht wurden, und dabei die Rolle und die Aufträge der öffentlichen Berufsbeistandschaften berücksichtigen. Erst wenn die Empfehlungen von Ecoplan bzw. der Projektorganisation bekannt sind, wird der Staatsrat die in seiner Kompetenz liegenden Massnahmen prüfen können.

Neben dieser Analyse der Gerichtsbehörden im Allgemeinen und der Friedensgerichte im Besonderen hat die Direktion für Gesundheit und Soziales mit dem Einverständnis des Amts für Personal und Organisation dem Beratungsunternehmen Ecoplan den Auftrag erteilt, die Arbeitsweise des Jugendamts im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes zu untersuchen.

Schlussfolgerungen

1. Aus der Statistik der KOKES geht hervor, dass die Zahl der angeordneten Erwachsenenschutzmassnahmen pro 1000 Erwachsene lange vor Inkrafttreten des neuen Bundesrechts und sogar vor der Professionalisierung der Friedensgerichte im Jahr 2008 im Kanton Freiburg fast immer höher lag als in anderen Kantonen. Allerdings blieb die Zahl der Schutzmassnahmen in unserem Kanton trotz Bevölkerungswachstum beinahe unverändert. Die Entwicklung in den Jahren 2015–2018 offenbart zudem, dass die Zahl der Erwachsenen mit Schutzmassnahmen im Kanton Freiburg weniger stark zugenommen hat als im Durchschnitt der anderen Kantone.
2. Die genauen Gründe dafür, weshalb die Zahl der Schutzmassnahmen in unserem Kanton immer höher lag als in anderen Kantonen, müsste in einer vertieften Studie von Expertinnen und Experten eines Forschungsinstituts mit Beteiligung von Fachpersonen aus der Praxis ermittelt werden. In einer solchen Studie könnten Bedürfnisse, Zuständigkeiten (der öffentlichen Berufsbeistandschaften und der Sozialdienste), Bereiche der Zusammenarbeit und die erforderlichen strukturellen Anpassungen geklärt werden. Umfang und Form der persönlichen Begleitung durch die Sozialdienste spielen für die Zahl der Beistandschaften, welche die Friedensgerichte für Erwachsene errichten, eine gewisse Rolle.
3. Bei der heute geltenden kantonalen Gesetzgebung ist die systematische Anhörung der öffentlichen Berufsbeistandschaften vor der Errichtung einer Beistandschaft zu untersagen, namentlich weil diese Anhörung die Untersuchung des Falles in die Länge ziehen und für die Berufsbeistandschaften einen zu hohen Aufwand bedeuten würde.
4. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass sich die Zunahme der Beistandschaften – die vor allem Sache der Schutzbehörden ist – mit einer Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften eindämmen liesse. Aus rein organisatorischer Sicht spricht nichts für eine Kantonalisierung. Das Freiburger System hat sich hingegen mehr oder weniger bewährt und ist gleichzeitig verbesserungsfähig.
5. Sowohl auf der Ebene der Gerichtsbehörden wie auch auf jener der öffentlichen Berufsbeistandschaften wäre zu überlegen, welche Möglichkeiten in Bezug auf Organisation, Arbeitsweise und Personalbestand bestehen. Bei den Berufsbeistandschaften stellt sich ausserdem die Frage, ob allenfalls alle Stellen eines Bezirks zusammengeführt werden sollten.
6. Mit der laufenden Analyse der Friedensgerichte durch Ecoplan kann zudem der Ressourcenbedarf und das organisatorische Verbesserungspotenzial geklärt werden.
7. Über die Zweckmässigkeit eines gemeinsamen Finanztopfs haben die Gemeinden zu entscheiden. Unabdingbare Voraussetzung dafür ist eine Zahlenanalyse, denn ein gemeinsamer Topf hätte direkte Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen. Eine gerechtere Lastenverteilung bei den Beistandschaften liesse sich auch über einen interkommunalen Lastenausgleich erreichen.
8. Obwohl sich alle darin einig sind, dass die jährliche Verfassung eines Tätigkeitsberichts pro Fall einen erheblichen Zeitaufwand bedeutet, überwiegen dennoch die Vorteile gegenüber einem zweijährlichen Bericht. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass sich der Termin für den Bericht nicht mehr nach dem Kalenderjahr, sondern nach dem Datum der Errichtung eines Falles richten könnte.

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion Kubski Grégoire / Mauron Pierre 2019-GC-167
Bilinguisme par devant le Tribunal cantonal et les autres autorités cantonales

I. Résumé de la motion

Par motion, formulée sous une forme rédigée, déposée et développée le 17 octobre 2019, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat d'introduire un nouvel alinéa à l'article 115 de la loi sur la justice, ainsi qu'un nouvel article au code de procédure et de juridiction administrative. Les deux nouvelles dispositions ont pour but de permettre aux parties à une procédure judiciaire, se déroulant devant une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton – en l'occurrence, principalement le Tribunal cantonal –, de déposer leurs écritures dans les deux langues officielles du canton, quelle que soit la langue de la procédure. Les motionnaires fondent leur intervention sur deux arrêts récents du Tribunal fédéral, ainsi que sur l'article 17 al. 2 de la Constitution cantonale.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le texte de la motion a été soumis pour avis à toutes les autorités (quasi)judiciaires cantonales dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton, soit le Tribunal cantonal, le Tribunal arbitral en matière d'assurance maladie et accidents, la Commission de conciliation en matière d'égalité entre les genres dans les rapports de travail, la Commission d'expropriation, l'Autorité de surveillance du registre foncier, la Commission de recours en matière de première relevé, la Commission de recours de l'Université et la Commission de recours en matière d'améliorations foncières. A également été consultée la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), dès lors que la politique des langues est de son ressort[1].

De manière générale, les autorités consultées ont favorablement accueilli les modifications législatives proposées, les considérant comme opportunes – voire nécessaires – pour assurer la clarté de la loi. Cependant, elles ont relevé un certain nombre de points, dont il faudra tenir compte lors de l'élaboration du projet de modification. Parmi ces points figurent en particulier :

> La nécessité de doter les instances dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton de suffisamment de membres – notamment d'assesseurs – maîtrisant l'une ou l'autre des langues officielles.
> La détermination de l'ampleur de la liberté laissée aux parties d'utiliser la langue officielle de leur choix. En effet, l'article 17 al. 2 Cst. FR ne limite pas la liberté de la langue au seul dépôt des écritures ; il permet aussi aux parties de s'adresser *oralement* à l'autorité dans la langue de leur choix. De ce fait, il faudra examiner si cette liberté s'étend au droit d'exiger que les débats soient

[1] Cf. article 4 al. 1 let. b de l'ordonnance du 12 mars 2002 fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir ; RSF 122.0.12).

menés alternativement dans les deux langues et conséquemment d'exiger que les procès-verbaux soit rédigés dans la langue des personnes entendues.

> La garantie du respect du droit d'être entendu (accès au dossier) de la partie opposée. Il conviendra d'examiner la nécessité d'avoir recours à des traducteurs (pour les écritures et les pièces de la partie adverse) et à des interprètes (durant les débats), puis régler le sort des frais liés à ces services.

De manière générale, le Conseil d'Etat est favorable aux initiatives susceptibles de favoriser l'usage au quotidien de la langue partenaire, quels que soient les pouvoirs concernés. Afin de réaliser le bilinguisme institutionnel exigé par la Constitution cantonale, la présente motion impliquera, à l'évidence, la nécessité d'accentuer encore l'engagement de collaboratrices et collaborateurs dont la langue maternelle est la langue partenaire ; le Forum du bilinguisme recommande à cet effet d'atteindre 30 % environ des effectifs d'un site. Cela devrait se réaliser progressivement, non seulement au sein des instances juridictionnelles dont la compétence s'étend à l'ensemble de l'Etat, mais aussi au sein des unités administratives de l'Etat dont la compétence s'étend, elle aussi, généralement, à l'ensemble du canton. Une telle évolution dans la représentativité linguistique pourrait avoir pour effet d'encourager l'usage de la langue partenaire au quotidien et peut-être ainsi, à terme, d'en favoriser l'apprentissage individuel. Quand bien même le Conseil d'Etat est conscient que le bilinguisme personnel ne peut pas être atteint par cette seule mesure, celle-ci peut tout de même consister en une nouvelle pierre à l'édifice. Dans tous les cas, une attention particulière devra être portée à l'avenir aux connaissances linguistiques des candidates et candidats dans la procédure d'élection des magistrates et magistrats concernés.

Le Conseil d'Etat vous propose d'accepter cette motion. Il soumettra au Grand Conseil, dans le délai légal, les projets de modifications législatives requises.

3 mars 2020

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Kubski Grégoire / Mauron Pierre 2019-GC-167
Zweisprachigkeit beim Kantonsgericht und bei anderen kantonalen Behörden

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 17. Oktober 2019 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten und gleichentags begründeten Motion ersuchen die Urheber den Staatsrat darum, im Justizgesetz unter Artikel 115 einen neuen Absatz und im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege einen neuen Artikel einzuführen. Mit den beiden neuen Bestimmungen soll erreicht werden, dass die Parteien eines Gerichtsverfahrens, das vor einer Behörde mit gesamtkantonaler Kompetenz – also hauptsächlich dem Kantonsgericht – verhandelt wird, ihre Schriftstücke unabhängig von der Verfahrenssprache in beiden Amtssprachen des Kantons einreichen können. Die Motionäre stützen sich dabei auf zwei neuere Urteile des Bundesgerichts und auf Artikel 17 Abs. 2 der Kantonsverfassung.

II. Antwort des Staatsrats

Der Motionstext wurde allen kantonalen (quasi)gerichtlichen Behörden, die für den gesamten Kanton zuständig sind, zur Stellungnahme vorgelegt, d. h. dem Kantonsgericht, dem Schiedsgericht in Sachen Kranken- und Unfallversicherung, der Schlichtungskommission für die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben, der Enteignungskommission, der Aufsichtsbehörde über das Grundbuch, der Rekurskommission für die Ersterhebung, der Rekurskommission der Universität und der Rekurskommission für Bodenverbesserungen. Ebenfalls angehört wurde die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), weil die Sprachenpolitik in ihre Zuständigkeit fällt[1].

Die befragten Behörden haben die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Allgemeinen positiv aufgenommen und halten sie für zweckmässig – ja, sogar notwendig –, damit die Klarheit der Gesetzgebung sichergestellt ist. Allerdings haben sie auf einige Punkte hingewiesen, die es bei der Ausarbeitung des Änderungsentwurfs zu beachten gilt. Dazu gehören folgende Punkte:

> Die Ausstattung der Gerichtsinstanzen, die für den gesamten Kanton zuständig sind, mit genügend Mitgliedern – namentlich Beisitzenden –, welche die jeweilige Partnersprache beherrschen.
> Das Ausmass der Freiheit, über welche die Parteien bei der Wahl der Amtssprache verfügen sollen. Artikel 17 Abs. 2 KV FR beschränkt die Sprachenfreiheit nicht auf die Einreichung von Schriftstücken. Er erlaubt den Parteien auch, sich *mündlich* in der Amtssprache ihrer Wahl an die Behörden zuwenden. Es müsste als geprüft werden, ob sich diese Freiheit darauf erstreckt zu

[1] S. Artikel 4 Abs. 1 Bst. b der Verordnung vom 12. März 2002 über die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (ZDirV; SGF 122.0.12).

verlangen, dass die Verhandlungen abwechselnd in beiden Sprachen geführt werden, und demzufolge auch, dass die Protokolle in der Sprache der angehörten Personen verfasst werden.

> Die Einhaltung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Akteneinsicht) der Gegenpartei: Es gilt zu prüfen, ob Übersetzende (für Schriftstücke und Akten der Gegenpartei) und Dolmetschende (in den Verhandlungen) beigezogen werden müssen, und es gilt die Frage der Kosten dieser Dienste zu klären.

Der Staatsrat begrüsst grundsätzlich Initiativen, mit denen die Verwendung der Partnersprache im Alltag gefördert wird, gleich welche Behörden davon betroffen sind. Damit die von der Kantonsverfassung verlangte Zweisprachigkeit der Institutionen erreicht werden kann, wird es natürlich nötig sein, die Rekrutierung von Mitarbeitenden, deren Muttersprache die Partnersprache ist, noch mehr zu forcieren. Das Forum für die Zweisprachigkeit empfiehlt in diesem Zusammenhang eine Quote von ca. 30 % des Personalbestands an einem Standort. Dies sollte schrittweise geschehen, nicht nur bei den Gerichtsinstanzen, die für den gesamten Kanton zuständig sind, sondern auch bei den Verwaltungseinheiten des Staates, deren Zuständigkeit sich in der Regel ebenfalls auf den ganzen Kanton erstreckt. Eine solche Entwicklung bei der Vertretung der Sprachen könnte bewirken, dass die Partnersprache im Alltag genutzt wird, und langfristig vielleicht auch das individuelle Erlernen der Partnersprache fördern. Obwohl sich der Staatsrat bewusst ist, dass die individuelle Zweisprachigkeit nicht allein mit dieser Massnahme zu erreichen ist, kann sie dennoch einen Beitrag dazu leisten. Auf alle Fälle ist künftig bei der Wahl der Magistratspersonen ein spezielles Augenmerk auf die sprachlichen Fähigkeiten der Kandidatinnen und Kandidaten zu richten.

Der Staatsrat beantragt Ihnen daher, die Motion anzunehmen. Er wird dem Grossen Rat innert der gesetzlichen Frist die erforderlichen Entwürfe für die Gesetzesänderungen vorlegen.

3. März 2020

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion Commission de justice CJ 2019-GC-168

Modification des articles 7 al. 1 et 37 al. 2 de la loi sur la justice

I. Résumé de la motion

Par motion, formulée sous une forme rédigée, déposée et développée le 17 octobre 2019, les motionnaires proposent de modifier deux dispositions de la loi sur la justice (LJ) :

> *Article 7 al. 1bis (obligation de domicile) :*
Il s'agit d'introduire dans la loi la possibilité de renoncer à l'obligation de domicile pour les juges non professionnels et les assesseur-e-s des autorités judiciaires dont la juridiction s'étend à l'ensemble du territoire cantonal, à condition qu'il n'en résulte aucun préjudice pour l'administration de la justice. Le but est d'élargir le bassin de recrutement desdits magistrats, en particulier lorsque des qualifications spécifiques sont requises.

> *Article 37 al. 2 (travail à temps partiels des juges cantonaux) :*
Il s'agit d'assouplir les conditions auxquelles les juges cantonaux peuvent exercer leur fonction à temps partiel. A cet effet, il convient de supprimer la limite actuelle selon laquelle le nombre de postes à mi-temps ne peut dépasser deux équivalents plein-temps au maximum. Selon les motionnaires, cet assouplissement répond à l'évolution de la société car il permet une meilleure conciliation entre activité professionnelle et vie familiale.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le texte de la motion a été soumis pour avis aux instances cantonales dont la juridiction s'étend à l'ensemble du canton, au Conseil de la magistrature, au Bureau d'égalité hommes-femmes et de la famille ainsi qu'au Service de législation.

> *Article 7 al. 1bis LJ – Renonciation à l'obligation de domicile des juges non-professionnels*

De l'avis des instances consultées, la suppression de l'obligation de domicile pour les magistrats visés par la motion – suggérée par le Conseil de la magistrature – est justifiée au vu notamment de la difficulté à trouver sur le territoire cantonal un nombre suffisant de candidats susceptibles de satisfaire à la spécificité de certaines fonctions judiciaires non professionnelles.

Cependant, l'introduction d'un nouvel alinéa 1bis à l'article 7 LJ, nécessite au préalable une modification de la Constitution cantonale avant de pouvoir être concrétisé au niveau de la loi. En effet, aux termes de l'article 86 al. 1 Cst, « *Peuvent être membres des autorités les personnes domiciliées dans le canton qui ont la citoyenneté active en matière cantonale* ». Certes, le second alinéa de cette disposition prévoit une règle spéciale autorisant les personnes de nationalité étrangère (donc dépourvue de la citoyenneté active) à accéder aux fonctions de l'ordre judiciaire, toutefois à la triple condition que la loi prévoie cette possibilité, que l'intéressé soit domicilié dans

le canton de Fribourg depuis au moins cinq ans et qu'il soit au bénéfice d'une autorisation d'établissement.

En conséquence, pour pouvoir être concrétisée au niveau de la loi, la modification proposée nécessite au préalable une révision constitutionnelle sur deux points : 1° le domicile des membres du Pouvoir judiciaire et 2° la citoyenneté active de ces derniers.

Entrant en conflit avec le droit constitutionnel cantonal, ce point de la motion doit être rejeté.

> *Article 37 al. 2 LJ – Flexibilisation du taux d'activité des juges cantonaux*

Dans la mesure où le nombre total de juges cantonaux n'est pas modifié (art. 37 al. 1 LJ) et où le taux d'activité des magistrats ne peut être inférieur à 50 %, le Conseil d'Etat soutient cette motion. A l'instar des autorités consultées, le Conseil d'Etat convient que l'assouplissement des conditions auxquelles les juges cantonaux peuvent exercer leur fonction à temps partiel s'inscrit dans une politique du personnel progressiste, durablement favorable à la famille et à l'égalité entre femmes et hommes.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose de fractionner cette motion, soit de la rejeter sur le point relatif à la modification de l'article 7 LJ et de l'accepter en ce qui concerne la modification de l'article 37 al. 2 LJ. Il soumettra au Grand Conseil, dans le délai légal, le projet de modification législative requise.

31 mars 2020

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Staatsrat SR
Conseil d'Etat CE

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Motion Justizkommission JK 2019-GC-168

Änderung der Artikel 7 Abs. 1 und 37 Abs. 2 des Justizgesetzes

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 17. Oktober 2019 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten und gleichentags begründeten Motion schlagen deren Urheberinnen und Urheber vor, zwei Bestimmungen des Justizgesetzes zu ändern:

> *Artikel 7 Abs. 1bis (Wohnsitzpflicht):*
Im Gesetz soll die Möglichkeit eingeführt werden, bei nebenberuflichen Richterinnen und Richtern und Beisitzenden von Gerichtsbehörden, deren Gerichtsbarkeit sich auf das ganze Kantonsgebiet erstreckt, auf die Wohnsitzpflicht zu verzichten, sofern dadurch für die Gerichtsverwaltung keine Nachteile entstehen. Damit soll die Rekrutierungsbasis für diese Magistratspersonen namentlich dann vergrössert werden, wenn besondere Qualifikationen erforderlich sind.

> *Artikel 37 Abs. 2 (Teilzeitarbeit der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter):*
Die Bedingungen, unter denen Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter ihr Amt in Teilzeit ausüben können, sollen gelockert werden. Zu diesem Zweck ist die heute geltende Begrenzung, wonach höchstens zwei Vollzeitstellen auf 50 %-Stellen aufgeteilt werden dürfen, zu streichen. Den Urheberinnen und Urhebern der Motion zufolge entspricht diese Lockerung insofern der gesellschaftlichen Entwicklung, als sie eine bessere Vereinbarung von Beruf und Familie erlaubt.

II. Antwort des Staatsrats

Der Motionstext wurde den kantonalen Gerichtsinstanzen, deren Gerichtsbarkeit sich auf den gesamten Kanton erstreckt, sowie dem Justizrat, dem Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen und dem Amt für Gesetzgebung zur Stellungnahme vorgelegt.

> *Artikel 7 Abs. 1bis JG – Verzicht auf die Wohnsitzpflicht bei nebenberuflichen Richterinnen und Richtern*

Nach Ansicht der angehörten Instanzen ist die von der Justizkommission vorgeschlagene Aufhebung der Wohnsitzpflicht für die von der Motion betroffenen Magistratspersonen gerechtfertigt, namentlich aufgrund der Schwierigkeit, in unserem Kanton eine ausreichende Zahl von Bewerberinnen und Bewerbern zu finden, die den besonderen Anforderungen bestimmter nebenberuflicher Richterämter genügen.

Bevor jedoch in Artikel 7 JG ein neuer Absatz 1bis eingeführt werden kann, muss die Kantonsverfassung geändert werden. Erst danach ist eine Umsetzung auf Gesetzesebene möglich. Artikel 86 Abs. 1 KV bestimmt nämlich, dass den Behörden in kantonalen Angelegenheiten *Stimmberechtigte* angehören können, *die im Kanton Wohnsitz haben*. Zwar sieht Absatz 2 dieser Bestimmung eine

Sonderregelung vor, die Ausländerinnen und Ausländern (die demnach nicht stimmberechtigt sind) die Ausübung eines richterlichen Amts erlaubt. Allerdings gelten dafür drei Bedingungen: Das muss Gesetz diese Möglichkeit vorsehen, die betreffende Person muss seit mindestens fünf Jahren im Kanton Freiburg Wohnsitz haben und sie muss über eine Niederlassungsbewilligung verfügen.

Demzufolge müssten für eine Umsetzung der vorgeschlagenen Änderung auf Gesetzesebene zuerst zwei Verfassungsbestimmungen geändert werden: Erstens der Wohnsitz der Mitglieder der Gerichtsbehörden und zweitens ihre Stimmberechtigung.

Da bei diesem Punkt der Motion ein Konflikt mit dem kantonalen Verfassungsrecht besteht, ist er zu verwerfen.

> *Artikel 37 Abs. 2 JG – Flexibilisierung des Beschäftigungsgrads von Kantonsrichterinnen und Kantonsrichtern*

Da die Gesamtzahl der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter nicht verändert wird (Art. 37 Abs. 1 JG) und der Beschäftigungsgrad der Magistratspersonen nicht weniger als 50 % betragen darf, unterstützt der Staatsrat diese Motion. Ebenso wie die angehörten Instanzen stimmt der Staatsrat zu, dass die Lockerung der Bedingungen, unter denen die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter ihr Amt in Teilzeit ausüben können, einer progressiven Personalpolitik entspricht, die der Familie und der Gleichstellung von Frau und Mann nachhaltig zugutekommt.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt Ihnen der Staatsrat, die vorliegende Motion aufzuteilen und sie in dem Punkt, der die Änderung von Artikel 7 JG betrifft, abzulehnen und sie betreffend die Änderung von Artikel 37 Abs. 2 JG anzunehmen. Er wird dem Grossen Rat innert der gesetzlichen Frist den erforderlichen Entwurf für die Gesetzesänderung unterbreiten.

31. März 2020

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion Schläfli Ruedi 2019-GC-216
Election des juges laïcs, des juges cantonaux suppléants et des membres de diverses commissions de recours du canton de Fribourg

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 18 décembre 2019, l'auteur demande au Conseil d'Etat d'élaborer une loi pour élire les juges laïcs, les juges cantonaux suppléants et les membres de diverses commissions de recours pour une période administrative de cinq ans et une limitation du nombre possible de réélections.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale, les magistrats du pouvoir judiciaire – quel qu'en soit le rang – étaient élus pour une période administrative de cinq ans. Depuis le 1er janvier 2005, ils sont élus pour une durée indéterminée.

Les avantages de ce système d'élection – meilleur garant de l'indépendance des magistrats de l'ordre judiciaire – ont été largement exposés dans la réponse du Conseil d'Etat à la question écrite de Monsieur le député Ruedi Schläfli, du 29 janvier 2019 (2019-CE-15 ; BGC 2019, p. 2106 ss). C'est la raison pour laquelle, dans sa réponse à ladite question, le Conseil d'Etat a conclu que l'actuel modèle fribourgeois devait être maintenu.

Certes, dans cette même réponse, le Conseil d'Etat relevait que la question de la réintroduction d'une période administrative pouvait se poser quant à l'élection des juges laïcs et des membres de diverses commissions de recours, notamment afin d'assurer un tournus et donc une meilleure représentation des citoyens dans l'administration de la justice. Cependant, une telle modification du système ne saurait se faire par le biais de l'adoption d'une loi, mais nécessite la révision de notre Constitution. En effet, aux termes de l'article 121 al. 2, 1ère phr. Cst, *« les membres du pouvoir judiciaire* [c.-à-d. même ceux visés par la présente motion] *et du Ministère public sont élus pour une durée indéterminée ».*

En conséquence, pour pouvoir être concrétisée au niveau de la loi, la modification proposée nécessite au préalable une révision constitutionnelle.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette motion.

31 mars 2020

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Motion Schläfli Ruedi 2019-GC-216

Wahl der Laienrichterinnen und Laienrichter, der stellvertretenden Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter und der Mitglieder der verschiedenen Beschwerdekommissionen des Kantons Freiburg

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 18. Dezember 2019 eingereichten und gleichentags begründeten Motion ersucht deren Urheber den Staatsrat darum, ein Gesetz auszuarbeiten, mit dem die Laienrichterinnen und Laienrichter, die stellvertretenden Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter und die Mitglieder der verschiedenen Beschwerdekommissionen für eine Amtsperiode von fünf Jahren gewählt werden und die Zahl der möglichen Amtsperioden beschränkt wird.

II. Antwort des Staatsrats

Bis zum Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung wurden die Mitglieder der richterlichen Gewalt unabhängig von ihrem Rang für eine Amtsperiode von fünf Jahren gewählt. Seit 1. Januar 2005 werden sie auf unbestimmte Zeit gewählt.

Die Vorteile dieses Wahlsystems, mit dem die Unabhängigkeit der Magistratsperson der richterlichen Gewalt besser garantiert ist, wurden in der Antwort des Staatsrats auf die schriftliche Anfrage von Grossrat Ruedi Schläfli vom 29. Januar 2019 (2019-CE-15; TGR 2019, S. 2108 ff.) ausführlich erläutert. Aus den dort dargelegten Gründen folgerte der Staatsrat, dass das aktuelle Freiburger System beizubehalten sei.

Zwar hatte der Staatsrat in dieser Antwort auch eingeräumt, dass die Frage der Wiedereinführung einer Amtsperiode von fünf Jahren in Bezug auf die Wahl der Laienrichterinnen und Laienrichter und die Mitglieder der verschiedenen Beschwerdekommissionen gestellt werden könne, weil sich so ein gewisser Turnus und damit eine bessere Vertretung der Bevölkerung in der Gerichtsverwaltung sicherstellen liesse. Eine solche Systemänderung liesse sich jedoch nicht über die Verabschiedung eines Gesetzes erreichen, sondern würde eine Revision unserer Verfassung erfordern. Artikel 121 Abs. 2, 1. Satz KV lautet nämlich wie folgt: *«Die Mitglieder der richterlichen Gewalt* [d. h. auch jene, die von der vorliegenden Motion betroffen wären] *und der Staatsanwaltschaft werden auf unbestimmte Zeit gewählt».*

Demzufolge wäre für eine Umsetzung der vorgeschlagenen Änderung auf Gesetzesebene zuerst eine Verfassungsrevision notwendig.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt Ihnen der Staatsrat, diese Motion abzulehnen.

31 März 2020