



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-253

### Limitation partielle des lotos-bons : comment le Conseil d'Etat a-t-il défendu le canton de Fribourg ?

---

Auteur :	Clément Christian
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	20.10.2023
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	20.10.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	12.12.2023

---

#### I. Question

Le site internet de l'Etat de Fribourg a publié le 20.10.2023 une information sur le nouveau cadre pour les lotos sans gains en espèces<sup>1</sup>. Nous apprenons que le canton de Fribourg s'est partiellement plié à la dictature de la GESPA (Autorité intercantonale des jeux d'argent) et que les gains des lotos ne pourront se faire plus que partiellement sous forme de bons.

Ce point a déjà été discuté durant la CIP CORJA car il impacte fortement les cantons de Vaud, Valais et Fribourg. Au Grand Conseil, lors de la présentation du rapport le 24 mai 2023, j'ai attiré l'attention du Conseil d'Etat sur ce risque. J'ai également proposé au Conseil d'Etat de faire du lobbying auprès de la CSJA, lors des consultations sur le sujet. La réponse du Conseil d'Etat était la suivante :

*« Concernant la demande du député Clément sur les lotos, pouvoir maintenir ces revenus pour les sociétés est effectivement un cheval de bataille du canton de Fribourg. A Berne, que vous avez pris en exemple, deux ou trois sociétés à but lucratif faisaient des chiffres d'affaires qui dépassaient le million, ce qui a poussé le canton de Berne à légiférer et s'adapter à la loi sur les jeux d'argent. Il y a quelque temps, je suis allé, accompagné du conseiller d'Etat Darbellay, discuter avec la GESPA pour qu'elle prenne en considération les spécificités du canton de Fribourg. Il y a effectivement une méconnaissance du tissu local, notamment des revenus générés pour les sociétés locales dans notre canton. Je crois que la GESPA a compris notre message qui consiste à dire que les bons, dans ces lotos, devaient se maintenir étant donné qu'il s'agit de sociétés à but non lucratif. Néanmoins, le canton de Fribourg devra quand même prendre garde aux sociétés à but lucratif qui organisent des lotos, qui parfois même utilisent des sociétés qui n'existent pas pour renflouer les caisses d'une société anonyme ou à responsabilité limitée. Là, nous devons donner un tour de vis pour maintenir les sociétés de musique, les fanfares, les clubs de foot, etc. de sorte qu'ils puissent continuer à*

---

<sup>1</sup> <https://www.fr.ch/dsjs/actualites/un-nouveau-cadre-pour-les-lotos-sans-gains-en-especes>

*exister. Vous pouvez donc compter sur notre plein soutien et notre travail de fond pour que cette belle tradition puisse perdurer. »*

Si un frein à la professionnalisation des lotos-bons était compréhensible, les nouvelles mesures contenues dans l'ordonnance sont difficiles à avaler. La contrainte d'un pavillon de lots avec au moins 25 % de la valeur sous forme de marchandise réduit considérablement l'intérêt pour les participants. A la suite du COVID et des nouvelles habitudes des gens, il devient de plus en plus difficile de financer nos sociétés sportives et culturelles. Le contenu de cette ordonnance est un nouveau coup de poignard qui risque d'achever les associations déjà en difficulté.

Dès lors je me permets de poser les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat indiquait que la GESPA avait compris le message des spécificités du tissu local fribourgeois. Que s'est-t-il passé entre le 24 mai et la fin septembre ?
2. Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas défendu plus fortement nos spécificités en s'alliant avec les autres cantons romands pour faire du lobbyisme à Berne ?
3. Dans quelle mesure le Conseil d'Etat a-t-il été contraint d'imposer ce quota de 25 % de la valeur des lots en marchandises et quelle possibilité de contrainte a la GESPA sur le canton de Fribourg pour l'imposer ?
4. Les cantons du Valais et Vaud ont-ils également été contraints de mettre en place des mesures comparables et quelles sont-elles ?
5. Le Conseil d'Etat envisage-t-il un plan ou des mesures de compensation pour que nos sociétés culturelles et sportives puissent continuer à survivre ?

## **II. Réponse du Conseil d'Etat**

Notre législation cantonale sur les jeux d'argent, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, garantit l'application de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr), de l'ordonnance fédérale du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAr), du Concordat du 20 mai 2018 sur les jeux d'argent au niveau suisse et de la Convention romande du 25 novembre 2019 sur les jeux d'argent.

Dans ce contexte, les tombolas, soit les petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, lorsque la somme totale des mises ne dépasse pas 50 000 francs et que les lots sont uniquement en nature, échappent aux exigences applicables aux jeux de petite envergure (art. 41 al. 2 LJAr et 40 OJAr). Les cantons gardent la faculté de les soumettre à un régime d'autorisation ou, comme le prévoit le canton de Fribourg, de contraindre leurs organisateurs à un simple devoir d'annonce préalable permettant de s'assurer qu'elles ne sortent pas du cadre justifiant à leur endroit une approche plus libérale.

En Suisse romande, à part Fribourg, les cantons du Valais et de Vaud abritent également une telle offre de jeu. Dans un périmètre rapproché, il en va de même du canton de Berne. Réunissant traditionnellement des joueurs dans une grande salle de commune, de paroisse ou dans un café, ces manifestations, dénommées lotos, sont mises sur pied par diverses sociétés locales espérant réaliser par ce biais un bénéfice assurant leur fonctionnement ou, à tout le moins, y contribuant.

En sa qualité d'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent, la GESPA, faisant usage de sa compétence générale de haute surveillance sur les jeux de petite envergure, est intervenue une première fois à l'été 2022 auprès de notre canton. Tout en lui reconnaissant une certaine marge d'appréciation, elle l'a alors invité à porter une attention toute particulière à des pratiques de jeu

fortement axées sur le gain pouvant de facto être assimilées à des jeux d'argent et se déroulant sans autorisation. En visant de la sorte clairement les lotos tombolas dont le pavillon des lots est exclusivement ou en grande partie composé de bons utilisables comme de l'argent liquide, elle a mis en lumière une pratique à ses yeux contraire au droit fédéral pouvant, à terme, conduire la Confédération à remettre en cause les compétences cantonales.

En réaction à ce courrier, tant la Direction de la sécurité, de la justice et du sport que la Conférence des préfets ont rappelé que le canton de Fribourg s'était employé à toiletter toutes ses règles antérieures susceptibles de se heurter à la nouvelle législation fédérale. Elles ont regretté le fait qu'en modifiant de manière sensible les pratiques de jeu en place, les autorités fédérales n'aient à aucun moment pris en compte la tradition des lotos ancrée depuis tant d'années dans certaines régions. Elles ont conclu qu'à l'inverse des lotos de type petite loterie incluant des lots en espèces sous forme de monnaie, de pièces ou de lingot d'or, les lotos tombolas proposant des bons donnant accès à des marchandises ou à des services continueraient à bénéficier d'un simple régime d'annonce.

Après avoir pris connaissance de l'appréciation du canton de Fribourg sur la question et après avoir analysé des pratiques plus ou moins comparables dans d'autres cantons, la GESPA a adressé une circulaire en date du 19 septembre 2022 à l'ensemble des autorités cantonales d'exécution avec l'objectif de restreindre l'interprétation donnée par une partie d'entre elles à la notion de gains en nature. En se fondant sur un avis de droit exprimé par l'Office fédéral de la justice, elle a conclu à ce que dans le déroulement d'une tombola seule la délivrance ponctuelle de bons de commerces locaux au titre de gains était admissible. A défaut, le jeu entrait dans le champ d'application des dispositions applicables aux petites loteries.

Le 23 mars 2023, au cours d'un échange de vues entre la GESPA et une délégation de la Conférence romande sur les jeux d'argent (CRJA), la problématique des bons a été abordée. Le Président de dite Conférence, Christophe Darbellay, représentant le canton du Valais, et le Conseiller d'Etat Romain Collaud représentant le canton de Fribourg ont alors rappelé le souci de la Suisse romande d'harmoniser les pratiques en matière de jeux de petite envergure. Ils ont exprimé le vœu de nuancer la position de la GESPA avec l'objectif de garantir aux sociétés locales ancrées dans l'utilité publique une source de revenu indispensable à leur survie. De cette rencontre, il est clairement ressorti que la GESPA n'entendait pas revenir sur la teneur de son intervention. Il appartenait ainsi aux cantons concernés de mettre en place dans les meilleurs délais des critères restrictifs permettant d'assurer le maintien de l'existence des lotos tombolas en dehors du cadre légal imposé aux petites loteries.

Depuis le printemps 2023, une réflexion a été menée à l'échelle de chaque canton. D'emblée, les autorités cantonales d'exécution ont pris l'option de tenir compte des spécificités locales en répondant avec un souci de proportionnalité aux attentes exprimées par la GESPA. Elles ont jugé opportun dans ce contexte de sauvegarder au mieux les intérêts des sociétés bénéficiaires en veillant à ce que les résultats financiers du jeu ne profitent pas pour l'essentiel à des tiers organisateurs.

En date du 26 septembre 2023, le Conseil d'Etat a adopté une modification de sa réglementation dans ce sens. Cette modification constitue un bon compromis entre, d'une part, la position tranchée de la GESPA dont une totale prise en compte reviendrait à qualifier l'ensemble des lotos mis sur pied dans le canton de petites loteries et, d'autre part, une position trop libérale mettant à mal la volonté d'harmonisation exprimée en ce domaine à l'échelle romande et engendrant dans le secteur

des tombolas un risque de manque de transparence et de concurrence malsaine avec les petites loteries.

Il est important de préciser que ce changement de pratique, applicable depuis le 1<sup>er</sup> novembre dernier, n'a donné lieu à aucune réaction négative de la part des sociétés bénéficiaires ou des tiers organisateurs, lesquels s'attendaient manifestement à des restrictions plus importantes et ont rapidement assimilé les nouvelles conditions.

Il sied enfin de relever que la solution retenue en l'état ne constitue qu'une étape supplémentaire dans l'application de la législation fédérale sur les jeux d'argent. Chapeautée par l'Office fédéral de la justice, une évaluation globale de cette législation vient de débiter. Le processus sera certes long et devrait conduire à la production d'un rapport au Conseil fédéral en 2026. Réunie récemment, la CRJA a d'ores et déjà insisté pour que les cantons romands demeurent vigilants et veillent dans ce contexte à étendre les compétences résiduelles dont ils disposent aujourd'hui dans le secteur des jeux de petite envergure.

Cela étant rappelé, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux questions posées.

*1. Le Conseil d'Etat indiquait que la GESPA avait compris le message des spécificités du tissu local fribourgeois. Que s'est-t-il passé entre le 24 mai et la fin septembre ?*

Dès le printemps 2023, un groupe de travail constitué du président de la Conférence des préfets, du lieutenant de préfet de la Sarine et du chef du Service de la police du commerce s'est penché sur l'idée d'un renforcement de la procédure applicable aux lotos tombolas. Sans exclure dans ce cadre les lots sous forme de bons, il a proposé, de manière moins contraignante, que leur valeur unitaire soit réduite avec l'objectif de les rendre plus compatibles avec les commerces de proximité. Pour renouer avec une certaine tradition, il a prévu une impossibilité de mettre à l'avenir sur pied de tels lotos, lorsqu'ils ne comprennent que des lots sous forme de bons. Une valeur minimale de lots en marchandises pourrait en effet mieux correspondre aux caractéristiques des lotos fribourgeois faisant référence à la tradition. Il a considéré enfin comme justifié, au vu de certaines pratiques en cours, de restreindre les libertés que s'étaient arrogé certains organisateurs de lotos au détriment des sociétés locales. Il a proposé dans cette optique le plafonnement de leur rétribution. Le projet de modification de l'ordonnance qui en est résulté a été accueilli favorablement par la Conférence des préfets.

Si le Conseil d'Etat a adopté le projet, c'est précisément parce que la teneur de ce dernier n'est pas trop restrictive et permet de garantir le maintien de nos lotos traditionnels moyennant quelques concessions qui, au vu des récents rapports de jeu produits, n'ont, à priori, pas d'effet néfaste pour les sociétés bénéficiaires.

A ce stade, la GESPA a pris acte de ces modifications, non sans regretter que la solution retenue ne ferme pas d'emblée la porte à une application contraire au droit fédéral. A titre de comparaison, le canton de Berne a modifié dès le début 2023 sa pratique en limitant à 20 % au maximum de la valeur des lots les gains sous forme de bons émanant du commerce local.

*2. Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas défendu plus fortement nos spécificités en s'alliant avec les autres cantons romands pour faire du lobbying à Berne ?*

Le lobbying des cantons romands auprès des autorités fédérales aurait sans doute pu se faire de manière plus intensive au moment des discussions qui ont précédé l'adoption de la LJAr. Il semble certain aujourd'hui que les considérations sur les spécificités locales concernant les lotos ont été

écartées lors de ces débats. Considéré parfois comme un canton trop permissif en matière de jeu, le canton de Fribourg n'a en tous cas guère été entendu. Actuellement, la CRJA a mis en place une politique commune en matière de jeu. Dès lors que trois cantons romands ne se sentent pas concernés par ces pratiques de jeu inexistantes sur leur territoire, le canton de Fribourg peut certes défendre une position plus libérale. Il doit néanmoins agir dans la concertation, au risque de ne pas respecter la convention sur les jeux d'argent à laquelle il a adhéré.

*3. Dans quelle mesure le Conseil d'Etat a-t-il été contraint d'imposer ce quota de 25 % de la valeur des lots en marchandises et quelle possibilité de contrainte a la GESPA sur le canton de Fribourg pour l'imposer ?*

Le Conseil d'Etat a choisi en l'espèce la solution qui lui paraissait la moins dommageable pour les sociétés organisatrices de lotos tombolas. Toutes les mesures retenues ont été le fruit d'une pondération. Au vu de la réaction de la GESPA, il n'est pas exclu qu'au terme d'une période d'observation, cette dernière intervienne plus drastiquement et constate la persistance du caractère illégal de ces lotos constituant à ses yeux des petites loteries organisées dans le non-respect du droit fédéral. Cette situation donnerait lieu à une longue procédure juridique impliquant l'Office fédéral de la justice. Elle serait dommageable au canton et aux sociétés qui verraient sans doute leurs jeux de lotos suspendus. Elle ne serait guère favorable aux démarches à accomplir dans le contexte de l'évaluation du droit fédéral en cours.

*4. Les cantons du Valais et Vaud ont-ils également été contraints de mettre en place des mesures comparables et quelles sont-elles ?*

Dans le canton de Vaud, ce sont les communes qui sont compétentes pour délivrer les autorisations de lotos. Dans ce cadre, le canton leur a communiqué la position exprimée par la GESPA en les invitant à adopter une politique stricte et à traiter comme des lotos avec gains en espèces les lotos proposant des lots sous forme de bons. Sur la base d'une récente réflexion il est probable que le canton de Vaud adapte sa pratique en s'inspirant des nouvelles dispositions adoptées par le canton de Fribourg.

Le canton du Valais est aujourd'hui au stade de la réflexion. Il procède en ce moment à un état des lieux de ce qui est pratiqué à l'échelle communale. Il a dressé récemment le constat que les lotos s'inscrivent dans un contexte très local et que les sociétés s'organisent elles-mêmes sans faire appel à un tiers organisateur. Il va selon toute vraisemblance exiger que si des bons sont intégrés dans le pavillon des lots, ces derniers soient limités à un usage de proximité ne dépassant pas les frontières du canton et excluant une valeur jugée excessive.

*5. Le Conseil d'Etat envisage-t-il un plan ou des mesures de compensation pour que nos sociétés culturelles et sportives puissent continuer à survivre ?*

La survie des sociétés locales n'est pas remise en cause par cette adaptation des dispositions d'exécution de la législation sur les jeux d'argent. Lesdites sociétés gardent la possibilité de mettre sur pied un loto tombola ou un loto de type petite loterie avec l'espoir d'enranger un bénéfice. Si leur public cible est intéressé par de l'espèce, elles doivent se soumettre à un régime d'autorisation et aux exigences fédérales applicables aux jeux d'argent de petite envergure. Elles peuvent alors vendre jusqu'à 100 000 francs de cartons. Si l'espèce est d'emblée exclue du pavillon de lots et si elles se limitent à un maximum de 50 000 francs de valeur des cartons mis en vente, elles peuvent, comme jusqu'ici, se limiter à une procédure d'annonce. Si les objectifs qu'elles poursuivent, en lien notamment avec la culture ou le sport, méritent à ses yeux une marque de soutien, la population

continuera, comme par le passé, à prendre part au jeu et à contribuer à son succès indépendamment des lots annoncés. Même avec les quelques restrictions adoptées, sous réserve bien sûr d'une évolution plus contraignante, ces deux options gardent ainsi leur pleine actualité. Elles comportent bien entendu une part de risque propre à la tenue de chaque manifestation. Il n'est dans ces conditions pas envisageable pour le Conseil d'Etat d'accompagner de mesures financières une décision qui, au vu de son contexte et des circonstances qui ont conduit à son adoption, tend à garantir le respect du droit supérieur dans le respect du principe de proportionnalité.