

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 17 août 2005

Messagerie

Projet de loi

autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (I 3 14.0)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les articles 15, 16 et 34 de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels, du 8 juin 1923 ;
vu la convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et des paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse ;
vu les articles 78 et 99 de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Adhésion

Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom de la République et canton de Genève, à la convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice des loteries et des paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse, du 7 janvier 2005.

Art. 2 Exécution

Le Conseil d'Etat édicte, par voie réglementaire, toutes les dispositions complémentaires nécessaires.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

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

I 3 14

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.

Les cantons,

vu les art. 15, 16 et 34 de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels du 8 juin 1923

arrêtent:

Titre I Dispositions générales

Chapitre 1 Objet et but

Art. 1 Objet

La présente convention règle la surveillance de même que l'autorisation et l'affectation des bénéfices de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse qui relèvent de la Convention intercantonale du 26 mai 1937 sur l'organisation commune des loteries (IKV) ou de la Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande du 6 février 1985.

Art. 2 But

La présente convention a pour but l'application uniforme et coordonnée du droit sur les loteries, la protection de la population contre des effets socialement nuisibles de loteries et paris de même que l'affectation transparente des bénéfices des loteries et paris sur le territoire des cantons signataires.

Chapitre 2 Organisation

Art. 3 Organes

Les organes de la présente convention sont:

- a) la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries;
- b) la commission des loteries et paris;
- c) la commission de recours.

Section 1 Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries

Art. 4 Compétence

La Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries est l'organe suprême de la convention. Elle se compose d'un représentant du gouvernement de chacun des cantons.

Elle assume les tâches suivantes:

- a) elle est dépositaire de la convention;
- b) elle élit, sur proposition des cantons représentés, les membres de la commission des loteries et paris et désigne la présidente ou le président de celle-ci;
- c) elle élit, sur proposition des cantons représentés, les membres de la commission de recours et désigne la présidente ou le président de celle-ci;
- d) elle approuve le règlement interne de la commission des loteries et paris ainsi que celui de la commission de recours;
- e) elle approuve le budget de même que le rapport de gestion et le compte annuel de la commission des loteries et paris vérifié par un organe de révision indépendant;
- f) elle approuve le budget de même que le rapport de gestion et le compte annuel de la commission de recours;
- g) elle approuve les contrats de prestation selon l'article 6, alinéa 3.

Section 2 Commission des loteries et paris

Art. 5 Composition

La commission des loteries et paris se compose de cinq membres dont deux membres issus de Suisse romande, deux de Suisse alémanique et un membre de Suisse italienne. L'élection vaut pour une période de fonction de quatre ans; une réélection est possible.

Les membres de la commission ne peuvent être ni membres d'un organe ni employés d'entreprises de loteries ou de paris, de maisons de jeu, d'entreprises de fabrication et de commercialisation de la branche de fournitures de jeux ou d'entreprises et sociétés proches de celles-ci.

Art. 6 Organisation

La commission édicte un règlement interne qui doit être approuvé par la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries. Elle y règle en particulier le détail de son organisation, des compétences de la présidence et des indemnités.

La commission soumet annuellement à l'approbation de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries un rapport de gestion avec compte annuel révisé et un projet de budget.

Un secrétariat permanent seconde la commission. Celle-ci peut notamment conclure à cet effet des contrats de prestation avec des tiers.

Art. 7 Compétence

La commission est autorité d'homologation de nouveaux jeux et de surveillance pour les loteries et paris selon la présente convention.

La commission dispose en outre de tous les pouvoirs qui ne sont pas attribués à un autre organe.

Section 3 Commission de recours

Art. 8 Composition

La commission de recours se compose de cinq membres dont deux membres issus de Suisse romande, deux de Suisse alémanique et un membre de Suisse italienne. L'élection vaut pour une période de fonction de quatre ans; une réélection est possible.

Les membres de la commission ne peuvent être ni membres d'un organe ni employés d'entreprises de loteries ou de paris, de maisons de jeu, d'entreprises de fabrication et de commercialisation de la branche de fournitures de jeux ou d'entreprises et sociétés proches de celles-ci.

Art. 9 Organisation

La commission de recours édicte un règlement interne qui doit être approuvé par la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries. Elle y règle en particulier le détail de son organisation, des compétences de la présidence et des indemnités.

La commission de recours soumet annuellement à l'approbation de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries un rapport de gestion avec compte annuel et un projet de budget.

Art. 10 Compétence

La commission de recours est l'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance.

Section 4 Droit applicable

Art. 11 Généralités

Là où la présente convention ne contient aucune disposition et où ni les différents membres de la convention ni la commission des loteries et paris ne sont compétents en matière de réglementation, le droit fédéral s'applique par analogie.

Art. 12 Publications

Les publications des organes de la convention interviennent dans tous les organes de publication officiels des cantons concernés par l'avis.

Art. 13 Droit de procédure

Pour autant que la présente convention ne précise rien d'autre, la procédure pour les arrêtés et autres décisions des organes de la coordination se fonde sur la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (LPA).

Chapitre 3 Autorisation et surveillance de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse**Section 1 Autorisations****Art. 14 Homologations**

Les loteries et paris relevant de la présente convention nécessitent une homologation préalable par la commission des loteries et paris.

La commission :

- a) examine les demandes et mène la procédure de requête ;
- b) rend les décisions d'homologation qu'elle communique aux cantons avant leur notification.

Art. 15 Autorisation d'exploitation

Les cantons rendent une décision relative à l'exploitation de la loterie ou du pari sur leur territoire dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la décision d'homologation et communiquent l'autorisation d'exploitation à la commission.

L'autorisation d'exploitation délivrée par les cantons ne comportera aucune charge ou condition relatives au jeu dérogeant à la décision d'homologation. Seules sont admises les charges ou conditions qui renforcent les mesures de prévention décidées par la commission.

Art. 16 Notification de la décision

La commission notifie la décision d'homologation à la société requérante et les autorisations d'exploitation des cantons dans lesquels la loterie ou le pari pourra être exploité.

Section 2 Dépendance au jeu et publicité

Art. 17 Mesures de prévention contre la dépendance au jeu

La commission examine lors de l'homologation le potentiel de dépendance du jeu de loterie ou du pari et prend les mesures nécessaires, en particulier dans l'intérêt de la prévention contre la dépendance au jeu et dans celui de la protection de la jeunesse.

La commission peut contraindre les entreprises de loteries et de paris à rendre largement accessibles des informations sur la dépendance au jeu, sa prévention et les possibilités de traitement, partout où les loteries ou paris sont proposés. Là où cela n'est pas réalisable, les entreprises de loteries et paris peuvent être tenues d'indiquer où ces informations sont disponibles.

Art. 18 Taxe sur la dépendance au jeu

Les entreprises de loteries et paris versent aux cantons une taxe de 0,5 pour cent du revenu brut des jeux (RBJ) réalisé par les différents jeux sur leurs territoires cantonaux.

Les cantons s'engagent à utiliser ces taxes pour la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu. Ils peuvent collaborer entre eux à cet effet.

Art. 19 Publicité

La publicité pour des loteries et paris doit être mesurée. La mention de l'organisatrice doit y apparaître clairement.

Section 3 Surveillance

Art. 20

La commission veille au respect des prescriptions légales et des conditions liées aux autorisations. Elle prend les mesures nécessaires en cas d'infraction.

La commission peut déléguer l'exercice de tâches de surveillance aux cantons.

La commission retire l'autorisation lorsque les conditions d'octroi ne sont plus remplies.

Section 4 Taxes

Art. 21 De la commission

La commission prélève, pour son activité, des taxes couvrant les coûts.

Les taxes consistent en:

- a) une taxe annuelle de surveillance;
- b) des taxes pour des décisions et des prestations de services.

La taxe annuelle de surveillance est perçue auprès des sociétés organisatrices de loteries et paris en fonction du revenu brut des jeux (RBJ) enregistré lors de l'année considérée.

Les taxes pour des décisions et des prestations de services dépendent du volume des affaires.

Art. 22 Des cantons

Les cantons prélèvent, pour leur activité, des taxes couvrant les coûts sur :

- a) l'octroi des autorisations d'exploitation ;
- b) l'exercice des tâches de surveillance prévues à l'article 20, alinéa 2.

Section 5 Protection juridique

Art. 23

Les arrêtés et décisions des organes de la convention fondés sur cette dernière ou sur une réglementation connexe peuvent faire l'objet d'une plainte auprès de la commission de recours.

La procédure devant la commission de recours se fonde sur la loi fédérale sur le Tribunal administratif, tant que la présente convention ne précise rien d'autre. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal administratif, les dispositions de la LPA sont applicables par analogie.

Les frais de procédure de la commission de recours sont en règle générale fixés pour couvrir les coûts. Les frais non couverts de la commission de recours sont supportés par la commission des loteries et paris.

Chapitre 4 Fonds de loterie et de pari et répartition des moyens financiers

Art. 24 Fonds de loterie et de pari

Chaque canton institue un fonds de loterie et de pari. Les cantons peuvent gérer des fonds du sport séparés.

Les sociétés organisatrices de loteries versent leurs bénéfices nets aux fonds des cantons dans lesquels les loteries et paris ont été exploités.

Avant répartition aux fonds cantonaux, les cantons peuvent affecter une partie des bénéfices à des buts nationaux d'utilité publique ou de bienfaisance.

Art. 25 Instance de répartition

Les cantons désignent une instance compétente pour l'attribution des moyens du fonds.

Art. 26 Critères de répartition

Les cantons déterminent les critères selon lesquels l'instance de répartition statue pour le soutien de réalisations d'utilité publique et de bienfaisance.

Art. 27 Décisions

Nul ne peut se prévaloir d'un droit à l'attribution de montants en provenance du fonds.

Art. 28 Rapport

L'instance compétente pour la répartition publie annuellement un rapport contenant les données suivantes:

- a) les noms des bénéficiaires de subventions versés par le fonds;
- b) la nature des réalisations soutenues;
- c) le décompte du fonds.

Chapitre 5 Dispositions finales

Art. 29 Entrée en vigueur

La présente convention entre en vigueur dès que tous les cantons ont déclaré leur adhésion.

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

Art. 30 Durée de validité, résiliation

La convention a une validité illimitée.

Elle peut être résiliée avec préavis de deux ans pour la fin d'un exercice, par annonce à la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries, au plus tôt à la fin de la 10^e année depuis l'entrée en vigueur.

La résiliation d'un canton met fin à la convention.

Art. 31 Modification de la convention

Sur proposition d'un canton ou de la commission des loteries et paris, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries engage immédiatement une révision partielle ou totale de la convention.

La modification entre en vigueur dès que tous les cantons l'ont approuvée.

Art. 32 Dispositions transitoires

Les homologations de loteries et paris intercantonaux ou nationaux de même que les décisions sur l'affectation des bénéfiques intervenues avant l'entrée en vigueur de la présente convention ne sont pas touchées par celle-ci.

Les autorisations d'exploitation accordées en vertu du droit précédemment en vigueur à des loteries et des paris dans des cantons où ceux-ci n'ont pas encore été exploités sont régies par la présente convention. Les sociétés organisatrices adresseront leurs demandes d'autorisation d'exploitation à la commission des loteries et paris.

Dès l'entrée en vigueur de la présente convention, les autres dispositions de celles-ci, et notamment celles qui concernent la taxe sur la dépendance au jeu, la publicité, la surveillance et les taxes, s'appliquent également aux homologations et aux autorisations d'exploitation déjà délivrées.

De nouvelles demandes et propositions de même que celles concernant des prolongations ou des renouvellements d'autorisations et de décisions existantes, présentées après l'entrée en vigueur de la présente convention, relèveront exclusivement de cette dernière.

Art. 33 Relation avec des conventions intercantionales existantes

L'application des dispositions de la Convention intercantonale du 26 mai 1937 sur l'organisation commune des loteries ou de la Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande du 6 février 1985 qui sont incompatibles avec la présente convention est suspendue aussi longtemps que cette dernière est en vigueur.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation un projet de loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer, au nom de la République et canton de Genève, à la convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse, du 7 janvier 2005.

1. Introduction

1.1 Suspension de la révision de la loi fédérale sur les loteries

En 2001, le département fédéral de justice et police (DFJP) a mis sur pied une commission d'experts pour la révision de la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels. Fin 2002, le DFJP a mis en consultation le projet de révision jusqu'en mars 2003. Les cantons se sont prononcés contre le projet, et ont demandé qu'il soit corrigé de manière à ce que les cantons gardent pleinement leurs compétences et leurs revenus (en provenance de Swisslos et de la Loterie Romande) injectés jusqu'ici dans les fonds cantonaux de loterie ou les fonds cantonaux du sport.

Le 19 mai 2004, le Conseil fédéral a décidé de suspendre la révision de cette loi, répondant ainsi à une demande de la conférence spécialisée sur le marché des loteries et la loi sur les loteries (ci-après : la conférence spécialisée), qui proposait de pallier les lacunes de la loi par une convention intercantonale. Il a également chargé le DFJP d'examiner, d'ici début 2007, si les mesures prises par les cantons s'avéraient suffisantes.

1.2 Conférence spécialisée sur le marché des loteries et la loi sur les loteries

La conférence spécialisée se compose d'un membre du gouvernement de chaque canton ; elle est présidée par Mme la conseillère d'Etat Dora Andres (Directrice de la police et des affaires militaires du canton de Berne). La conférence spécialisée a mis sur pied une commission pour les travaux préparatoires, à laquelle a été associée Mme la conseillère d'Etat Jacqueline Maurer-Mayor.

Après des travaux préparatoires importants, la conférence a soumis à tous les cantons, en date du 21 septembre 2004, un projet de convention intercantonale. Les représentants de tous les cantons ont décidé d'adopter la convention. En conséquence, le 7 janvier 2005 à Interlaken, la conférence spécialisée a unanimement adopté la convention après quelques petites modifications, en vue de la ratification par les cantons. Par lettre du 7 février 2005, la présidente a invité les cantons à adhérer à la *convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse* (ci-après : la convention sur les loteries).

2. Convention intercantonale

La loi fédérale sur les loteries prévoit qu'une loterie ou un pari organisé dans plusieurs cantons soit soumis à autorisation dans les divers cantons concernés. Cette réglementation compliquée conduit à une application inégale du droit fédéral et à une surveillance insatisfaisante des loteries et paris organisés. L'un des objectifs principaux de la convention sur les loteries est donc de créer une instance d'autorisation et de surveillance unique pour les différents cantons, qui sera en mesure d'assurer une pratique uniforme du droit fédéral et une surveillance satisfaisante. La présente convention crée les bases légales nécessaires, dont les dispositions sont commentées dans le rapport annexé.

La convention sur les loteries apporte les améliorations suivantes :

- La procédure d'autorisation des loteries et paris organisés dans plusieurs cantons est centralisée auprès d'une commission qui examine les demandes, procède à l'homologation d'un nouveau jeu, et communique sa décision aux cantons. Les cantons décident si la loterie peut être organisée sur leur territoire et transmettent, le cas échéant, leur décision à la commission. Celle-ci notifie alors au requérant à la fois la décision d'homologation et les autorisations des cantons qui admettent l'organisation de cette loterie.
- La surveillance est assurée uniformément par la commission.
- L'organe d'homologation et de surveillance dispose du savoir-faire technique et juridique pour remplir ses tâches de manière rapide et correcte.
- Une protection juridique est créée pour la procédure d'autorisation et l'exercice de la surveillance.

- Les tâches cantonales liées à la loterie sont accomplies avec plus de transparence et une meilleure séparation des pouvoirs. Tous les cantons doivent désigner une instance compétente pour affecter les moyens versés au fonds de loterie et au fonds du sport. Ils fixent les critères selon lesquels l'instance de répartition soutient les projets d'utilité publique et de bienfaisance.
- La convention prend des mesures pour la lutte contre la dépendance et la prévention en matière de jeux excessif. Les sociétés de loterie versent aux cantons une taxe de 0,5 pour cent sur le revenu brut dégagé sur le territoire du canton. Les cantons sont tenus d'investir ces ressources dans la lutte contre la dépendance et la prévention en la matière.

La convention sur les loteries prévoit les organes suivants :

- une conférence spécialisée ;
- une commission des loteries et paris ;
- une commission de recours.

La *conférence spécialisée* est l'organe suprême. Elle se compose d'un représentant du gouvernement de chaque canton. Sur proposition des cantons représentés, elle élit les membres de la commission des loteries et paris ainsi que ceux de la commission des recours ; elle approuve leur règlement.

La *commission des loteries et paris* se compose de cinq membres (deux membres en provenance de Suisse alémanique, deux membres de Suisse romande, et un membre de Suisse italienne). Elle est l'autorité d'homologation de nouveaux jeux et l'autorité de surveillance.

La *commission de recours* se compose de cinq membres (deux membres en provenance de Suisse alémanique, deux membres de Suisse romande, et un membre de Suisse italienne). Elle est l'autorité judiciaire intercantonale de dernière instance.

3. Imposition des gains de loterie

La convention ne contient pas de disposition sur l'imposition des gains de loterie. Toutefois, le droit fédéral sera modifié pour permettre le passage de l'impôt anticipé à l'imposition à la source.

4. Adhésion

4.1 Calendrier

La conférence spécialisée a assuré les autorités fédérales que les cantons adhèreraient à la convention d'ici le 1^{er} janvier 2006. Pour cette raison, il faut que les cantons ratifient la convention d'ici fin 2005, afin qu'il reste assez de temps pour mettre sur pied les structures d'exécution (nomination des membres des commissions, adoption des règlements, etc.). Ainsi, la convention pourra être appliquée dès le 1^{er} janvier 2007.

La convention n'entrera en vigueur que lorsque tous les cantons y auront adhéré. Elle n'est pas limitée dans le temps, mais un canton peut résilier son adhésion. Si un canton résilie son adhésion, la convention est caduque. A ce jour, cinq cantons ont déjà approuvé la convention sur les loteries, soit les cantons du Tessin (12 avril 2005), de Thurgovie (19 avril 2005), d'Argovie (27 avril 2005), de Nidwald (1^{er} juin 2005) et de Berne (15 juin 2005).

Cette convention revêt une importance particulière pour les cantons. D'une part, elle leur permet de conserver leurs compétences en matière de loteries et de préserver les revenus des fonds de loterie. D'autre part, elle permet de pallier rapidement les lacunes de la loi fédérale.

En cas d'échec, les autorités fédérales reprendront la révision de la loi fédérale sur les loteries, probablement selon le modèle de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, comme elles ont déjà tenté de le faire avec leur précédent projet de révision. Dans ce cas, les compétences cantonales pour l'autorisation des grandes loteries passeraient certainement au plan fédéral. Les conséquences pour les fonds cantonaux sont difficiles à prévoir pour un tel cas. On peut estimer qu'une part des revenus actuellement à disposition pour des projets d'utilité publique ou de bienfaisance serait versée à la Confédération.

4.2 Droit intercantonal

La question se pose de l'application éventuelle à la procédure de ratification de la convention sur les loteries de la convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger, conclue le 9 mars 2001 et entrée en vigueur le 23 avril 2002 (RS 134.11; RSV 111.21; ci-après : la convention des conventions). Les cantons parties à cette convention, outre le canton de Genève, sont les suivants : Fribourg, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud. Celle-ci a donc une portée régionale, limitée à la Suisse romande.

La convention des conventions ne trouve application que dans les processus relatifs à des conventions dont l'approbation est soumise au référendum obligatoire ou facultatif. Il suffit que la convention en discussion soit sujette au référendum dans deux cantons contractants pour que la convention trouve application, ce qui est le cas de la convention sur les loteries.

La portée de l'application éventuelle de la convention des conventions touche l'obligation d'instituer une commission interparlementaire (ci-après : CIP) (cf. art. 5 de la convention). L'article 5 de la convention des conventions, obligeant les cantons parties d'instituer une commission interparlementaire, s'applique en principe d'office. S'agissant de la convention sur les loteries, cela signifierait que seuls les cantons romands seraient obligés d'instituer une CIP, tandis que l'ensemble des autres cantons suisses concluraient selon leurs règles internes, sans passer par une CIP. Cette solution s'avère impraticable, car elle signifierait que les cantons romands devraient imposer leur mode de négociation aux autres cantons, ce qui paraît difficilement envisageable. Sur le plan juridique, les cantons romands ne pourraient se référer à la convention des conventions pour exiger la création d'une CIP chargée de préavis sur le texte de la convention sur les loteries et de faire des propositions d'amendements, les autres cantons n'étant pas liés par ladite convention des conventions. Enfin le calendrier prévu, tenant compte des engagements pris vis-à-vis de la Confédération (cf. point 4.1) ne permet par l'institution d'une CIP.

Au vu de ce qui précède, on peut admettre que l'institution d'une CIP, telle que la prévoit la convention des conventions, ne peut tout simplement pas être mise en œuvre dans le cadre de la ratification de la convention sur les loteries, dont la portée nationale dépasse manifestement le cadre régional qui est celui de la convention des conventions.

5. Conséquences financières pour le canton de Genève

L'entrée en vigueur de la convention sur les loteries ne devrait pas impliquer, pour le canton de Genève, la perte de la taxe du droit des pauvres de 13 % de la recette brute versée par l'ensemble des joueurs ou autres participants (conformément aux articles 443 et suivants de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887), taxe que le Tribunal fédéral a jugé compatible avec la TVA (ATF du 16 juillet 1996 dans la cause 2P.48/1996) et qui rapporte environ 12 millions de francs par an à notre canton pour les seuls jeux organisés par la Loterie Romande (sans compter la

taxe sur le produit brut des jeux provenant de l'exploitation du Casino de Meyrin, qui rapporte environ 8 millions de francs par an). A noter que le projet de loi PL 9408 déposé par plusieurs députés le 25 octobre 2004 vise à supprimer la taxe en question pour les loteries visant un but d'utilité publique et de bienfaisance.

La convention sur les loteries prévoit en outre un émolument couvrant les frais des commissions et des cantons pour l'octroi de l'autorisation d'exploitation (art. 22).

En 2004, la Loterie Romande a versé au canton de Genève 31,6 millions de francs à redistribuer à des œuvres d'utilité publique ou de bienfaisance (27,7 millions au fonds des loteries et 2,9 millions au fonds du sport).

Enfin, il convient de ne pas oublier que si les tous les cantons ne concluent pas la convention sur les loteries, celle-ci restera lettre morte, et les autorités fédérales procéderont à la révision de la loi sur les loteries. Un échec de la convention sur les loteries risque alors d'avoir pour conséquence de voir diminuer tout ou partie des revenus actuellement versés aux fonds cantonaux de loterie et du sport.

6. Conclusions

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de bien vouloir prendre en considération puis adopter le présent projet de loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer, au nom de la République et canton de Genève, à la convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice des loteries et des paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse.

Annexe :

Rapport de la conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries du 7 janvier 2005

ANNEXES

**Rapport de la conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés
par la loi sur les loteries et le marché des loteries
du 7 janvier 2005**

**«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»**

Sommaire

A. Situation de départ	4
I. Révision de la loi de 1923 sur les loteries	4
II. Interventions parlementaires concernant la loi sur les loteries	4
B. Mandat	5
C. Contrats entre les cantons; prémisses et limites	7
I. Généralités	7
II. Convention entre cantons sur les loteries	7
1. Base constitutionnelle	7
2. Limites d'une convention entre cantons sur les loteries	8
a) Respect de l'ordre de compétence constitutionnel	8
b) Pas d'incompatibilité avec le droit d'autres cantons	9
c) Pas de transgression des règles démocratiques	9
d) Relation avec la Convention intercantonale sur l'organisation commune des loteries (IKV) et la Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande	9
e) Relation avec le droit cantonal	10
III. Protection juridique	10
IV. Résiliation	11
D. Application de la convention	11
I. Direction politique	11
II. Concentration de l'octroi d'autorisations et de la surveillance auprès d'une seule instance	11
III. Compétences cantonales restantes	12
IV. Lutte contre la dépendance au jeu	12
V. Droit de procédure et voies judiciaires	13
1. Droit de procédure	13
2. Protection juridique intercantonale	14
3. Prétentions de droit	14
a) sur une autorisation de loterie	14
b) sur les moyens financiers des fonds de loterie cantonaux	14
VI. Questions particulières	15
1. Monopole	15
2. Modification de conventions intercantionales existantes	15
3. Exploitation de loteries et paris dans les différents cantons	16
4. Problématique de l'imposition	16
5. Taxes d'autorisation	18
E. Remarques sur les différentes dispositions de la convention	18
I. Dispositions générales	18
Art. 1 Objet	18
Art. 2 But	18
II. Organisation	19
Art. 3 Organes	19
1. Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries	19
Art. 4 Compétence	19

2. Commission des loteries et paris.....	19
Art. 5 Composition	19
Art. 6 Organisation	19
Art. 7 Compétence	20
3. Commission de recours.....	20
Art. 8 Composition	20
Art. 9 Organisation	20
Art. 10 Compétence	20
4. Droit applicable	20
Art. 11 Généralités	20
Art. 12 Publications	20
Art. 13 Droit de procédure	21
III. Autorisation et surveillance de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse.....	21
1. Autorisation	21
Art. 14 Homologation	21
Art. 15 Autorisation d'exploitation.....	21
Art. 16 Notification de la décision	21
2. Dépendance au jeu et publicité	21
Art. 17 Mesures de prévention contre la dépendance au jeu.....	22
Art. 18 Taxe sur la dépendance au jeu.....	22
Art. 19 Publicité	22
3. Surveillance	22
Art. 20.....	22
4. Taxes	23
Art. 21 De la commission	23
Art. 22 Du canton.....	23
5. Protection juridique	23
Art. 23.....	23
IV. Fonds de loterie et de pari et répartition des moyens financiers	23
Art. 24 Fonds de loterie et de pari	23
Art. 25 Instance de répartition	23
Art. 26 Critères de répartition.....	23
Art. 27 Décisions	23
Art. 28 Rapport	23
V. Dispositions finales.....	24
Art. 29 Entrée en vigueur.....	24
Art. 30 Durée de validité, résiliation	24
Art. 31 Modification de la convention	24
Art. 32 Dispositions transitoires	24
Art. 33 Relation avec des conventions intercantionales existantes.....	25

A. Situation de départ

I. Révision de la loi de 1923 sur les loteries

Conformément à l'article 106, alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999¹, la législation sur les jeux de hasard et les loteries relève de la compétence de la Confédération. Le législateur a réglementé ce domaine dans deux actes législatifs distincts: la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels, et la loi fédérale du 5 octobre 1929 sur les maisons de jeu. En adoptant la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu², le législateur fédéral a conservé dans son principe cette séparation. Après l'entrée en vigueur de la loi sur les maisons de jeu, le 1^{er} avril 2000, le Conseil fédéral a décidé de procéder à une révision totale de la loi sur les loteries et les paris professionnels. Les travaux préparatoires ont été confiés le 23 mai 2001 à une commission d'experts provenant pour moitié de la Confédération et pour moitié des cantons. Le 9 décembre 2002, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a lancé au nom du Conseil fédéral une procédure de consultation concernant le projet de révision préparé par la commission d'experts. Le 20 août 2003, le Conseil fédéral a pris connaissance du résultat très partagé de la procédure de consultation et a annoncé qu'il ferait des propositions avant fin 2003 quant à l'orientation du contenu de cette révision. Dans sa séance du 9 janvier 2004, la Conférence spécialisée sur le marché des loteries et la loi sur les loteries a décidé de proposer au Conseil fédéral que les cantons combleront volontairement les lacunes de législation en ce domaine au moyen d'une convention intercantonale prévoyant la centralisation de la procédure d'autorisation et de la surveillance des grandes loteries, l'amélioration de la transparence et de la séparation des pouvoirs, le renforcement de la lutte contre la dépendance au jeu et la prévention en la matière. La Conférence devait adopter la convention, à l'intention des cantons, pour janvier 2005. En contrepartie, la Confédération suspendait le projet de révision. Le 19 mai 2004, enfin, le Conseil fédéral a accepté la proposition et a suspendu jusqu'à nouvel ordre les travaux de révision de la loi sur les loteries.

II. Interventions parlementaires concernant la loi sur les loteries.

Le 19 décembre 2003, le conseiller national Alexandre J. Baumann a déposé au Conseil national une initiative parlementaire demandant la modification de la loi sur les loteries. Il demande que les loteries proposées sous forme informatisée soient soumises à un examen ou à une admission par les autorités fédérales. L'initiative a été retirée le 15 décembre 2004.

¹ RS 101; Cst.

² RS 935.52

Le 1^{er} juillet 2004, la Commission des affaires juridiques a déposé une motion demandant au Conseil fédéral d'élaborer un projet de révision de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels qui comprenne une définition des loteries informatisées ainsi que des mesures pour en réduire le nombre et l'attrait dans les établissements de restauration et d'hôtellerie. Le Conseil national a rejeté la motion, en se référant à la convention intercantonale en préparation.

Le 7 juin 2004, le conseiller national Studer a déposé une initiative parlementaire demandant que la tâche de combler les lacunes de la législation sur les loteries ne soit pas laissée au soin des cantons, mais que la Confédération procède à la révision de la loi sur les loteries. La Commission des affaires juridiques du Conseil national a suspendu en automne 2004 le traitement de cette affaire jusqu'à ce que l'avenir de la convention intercantonale soit connu.

B. Mandat

La Commission sur le marché des loteries et la loi sur les loteries de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries a confié à un groupe de travail, le 25 février 2004, le mandat de pallier, sur une base librement consentie et par une convention intercantonale, les principales lacunes de l'état actuel des affaires de loteries.

Le groupe de travail a reçu le mandat suivant:

«Le groupe de travail élabore le projet d'une convention intercantonale qui pallie les principales lacunes de l'état actuel des affaires de loteries. Les améliorations suivantes sont concrètement visées:

- a) Les procédures d'autorisation pour l'exploitation de loteries et paris sur un plan régional ou sur l'ensemble de la Suisse doivent être concentrées auprès d'une seule instance. Le mandat doit être confié soit à une unité administrative cantonale existante soit à une instance intercantonale à créer.
- b) La surveillance sur les entreprises qui exploitent des loteries sur un plan régional ou sur l'ensemble de la Suisse doit être exercée par la même instance ou unité administrative que celle qui octroie les autorisations.
- c) L'instance d'autorisation et de surveillance doit être organisée de telle sorte qu'elle dispose des savoir-faire spécifiques et juridiques utiles pour accomplir sa tâche rapidement, ponctuellement et de manière professionnellement irréprochable.

- d) Les procédures pour les requêtes en matière d'autorisation et d'éventuelles démarches en rapport avec l'exercice de la surveillance doivent s'accompagner de voies de recours assurant une protection juridique appropriée à des entreprises ou à des tiers.
- e) Lors de l'accomplissement de tâches cantonales dans le domaine des loteries, une transparence accrue et une séparation des pouvoirs doivent être instituées. Les bases de cette nouvelle réglementation seront les dispositions correspondantes et largement acceptées du projet de consultation.
- f) Des mesures complémentaires en matière de lutte et de prévention contre la dépendance doivent être prévues.

Le groupe de travail doit par ailleurs examiner, en lien avec l'élaboration de la nouvelle convention intercantonale, dans quelle mesure les matières réglées par les conventions intercantionales existantes en matière de loterie peuvent être intégrées à la nouvelle convention et dans quelle mesure des conventions existantes peuvent être abrogées».

Direction et composition du groupe de travail

Ont été élus membres du groupe de travail:

- Cavelti Ulrich, président du Tribunal administratif du canton de St-Gall, juge fédéral à titre subsidiaire (présidence);
- Jacquod Sigismond, chancelier de la République et canton du Jura, Delémont;
- Jeanmonod Alain, Département de l'économie du canton de Vaud, Lausanne;
- Schärer Peter, Direction des affaires sociales et de la sécurité du canton de Zurich, Zurich;
- Stanga Giorgio, administrateur du Fonds de la loterie intercantonale et du Sport-Toto, Bellinzone;
- Zehnder Vital, secrétaire de la Conférence des gouvernements de Suisse centrale, Stans.

Procès-verbaux et secrétariat:

- Schärer Peter

C. Contrats entre les cantons; prémisses et limites³

I. Généralités

Le fédéralisme coopératif a pour but de régler les tâches complexes de la chose publique par la coordination et la coopération. Il sert à une collaboration efficace entre les états membres. Selon l'article 48, alinéa 1 de la Constitution fédérale⁴, les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment assumer en commun des tâches d'intérêt régional. Les accords entre cantons sont des conventions de droit public, que deux ou plusieurs cantons concluent sur un objet appartenant à leur domaine de compétence. Des conventions peuvent ainsi être signées sur toutes les questions qui relèvent de la compétence des cantons. De telles conventions peuvent être de nature contractuelle ou législative ou contenir des éléments des deux catégories. Les conventions de nature législative sont applicables directement (c'est-à-dire qu'elles habilite et engagent directement les cantons impliqués) ou indirectement (elles n'obligent les cantons concernés qu'à adapter leur droit interne aux dispositions de la convention). Les conventions de nature législative passées entre les cantons servent en particulier à mettre en place une harmonisation du droit pour l'ensemble de la Suisse, excluant le législateur fédéral. Un autre but des conventions entre cantons consiste en la création d'organisations et d'institutions communes. Ainsi un organe intercantonal peut être institué pour l'exécution d'une convention. Des conventions entre cantons doivent être portées à la connaissance de la Confédération (art. 48, al. 3 Cst.). L'assujettissement à une approbation n'est plus prescrit par la nouvelle Constitution fédérale. Ce n'est que si le Conseil fédéral ou un canton élève une réclamation qu'une approbation par l'Assemblée fédérale doit intervenir (art. 172, al. 3 et art. 186, al. 3 Cst.).

II. Convention entre cantons sur les loteries

1. Base constitutionnelle

Une convention de droit public entre cantons sur une harmonisation du droit en matière de loteries doit s'appuyer sur l'article 48 alinéa 1 Cst. Une telle convention contient aussi bien des éléments législatifs (par exemple, la création d'une instance d'autorisation unique, les critères de publication de l'attribution des moyens financiers, etc.) que des points

³ Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5^e édition, Zurich 2001, N 1254 à 1305; Peter Hännly, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (éd.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zurich 2001, § 28; Blaise Knapp, St. Galler Kommentar zu Art. 48 BV, Zürich/Basel/Genève 2002; René Rhinow, Grundzüge des schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genève/München 2003, p. 149 ss.

⁴ RS 101; Cst.

contractuels (financement de l'organisation). Elle crée simultanément des organisations et institutions communes.

2. Limites d'une convention entre cantons sur les loteries

a) Respect de l'ordre de compétence constitutionnel

Selon l'art. 106 al. 1 Cst., la législation sur les jeux de hasard et les loteries relève de la Confédération. Les jeux de hasard comprennent toutes les possibilités de jeu pour lesquelles, moyennant un enjeu, un gain en argent ou un autre avantage matériel est envisagé et qui dépendent totalement ou partiellement du hasard. Les loteries sont une sous-catégorie de jeux de hasard qui se distinguent par la caractéristique particulière d'un système mis en place par l'organisateur de loteries, excluant le risque du jeu en soi. L'interdiction des loteries ne s'étend pas à celles qui sont organisées lors d'une réunion récréative, dont les lots ne consistent pas en espèces et pour lesquelles l'émission et le tirage des billets ainsi que la délivrance des lots sont en corrélation directe avec la réunion récréative (tombolas). Ces loteries relèvent exclusivement de la législation cantonale qui peut les admettre, les restreindre ou les interdire (art. 2 de la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels⁵). Sont également exceptées les loteries servant à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance et les emprunts à prime unique pour autant que l'organisation et l'exploitation en soient permises (art. 3 LL). Les loteries visant un but d'utilité publique selon le droit fédéral (art. 5 ss LL) relèvent d'une autorisation cantonale (art. 5, al. 1 LL), le canton pouvant réglementer de façon plus détaillée les opérations de loteries (art. 15, al. 2 LL). Les cantons sont aussi en droit de soumettre les loteries d'utilité publique ou de bienfaisance à des restrictions plus sévères que ne le fait le droit fédéral ou de les interdire complètement (art. 16 LL).

Selon les articles 3 et 42 Cst., la délimitation d'une compétence fédérale signifie en principe l'exclusion des cantons. Les dispositions citées de la Loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels attestent néanmoins que la Confédération n'a pas édicté de réglementation définitive, mais a expressément habilité les cantons à promulguer des dispositions complémentaires ou limitatives dans certains domaines touchant aux loteries. Dans ces domaines formellement cités dans la loi fédérale, les cantons sont compétents pour édicter une réglementation de droit cantonal, soit isolément soit également habilités, selon l'article 48, alinéa 1 Cst., à élaborer des réglementations communes par des conventions de droit public. Toutefois, ces dispositions intercantionales doivent non seulement ne pas contrevenir au contenu de la loi sur les loteries, mais encore, selon l'article 48, alinéa 3 Cst., ne pas être contraires aux intérêts

⁵ RS 935.51; LL

de la Confédération. Cette disposition concrétise le principe de respect confédéral (art. 44 Cst.).

b) Pas d'incompatibilité avec le droit d'autres cantons

L'article 48, alinéa 3 Cst. exige aussi, à côté du respect du droit et des intérêts de la Confédération, que les conventions n'aillent pas à l'encontre du droit d'autres cantons. Si l'ensemble des cantons concluent entre eux une convention de droit public sur les loteries, cette disposition perd sa signification.

c) Pas de transgression des règles démocratiques

Des compétences pour légiférer ne peuvent être octroyées à des organes intercantonaux que dans une mesure limitée en raison de l'absence d'une légitimation démocratique (voir article 51 Cst.). En outre, il serait inadmissible de confier des secteurs entiers de l'administration, avec des pouvoirs importants en matière de réglementation et de décision, à des organes intercantonaux. Le transfert à une institution intercantonale des fonctions d'autorisation et de surveillance sur les loteries exploitées en commun ne viole cependant pas les règles démocratiques constitutionnelles, puisqu'il ne s'agit que de la transmission de fonctions et de compétences décisionnelles limitées, dans un domaine clairement structuré.

d) Relation avec la Convention intercantonale sur l'organisation commune des loteries (IKV) et la Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande

Les cantons alémaniques (sans Berne) et le canton du Tessin ont conclu le 26 mai 1937 la Convention intercantonale sur l'organisation commune des loteries (en bref: IKV). Par cette convention, à laquelle le canton de Berne adhère aussi depuis 2003, les cantons s'engagent à octroyer à la Loterie intercantonale (aujourd'hui SWISSLOS), pour les loteries émises par celle-ci, l'autorisation de les émettre et de les exploiter au sens des articles 5 à 13 LL et de les exploiter au sens de l'article 14 LL (art. 2 IKV). La convention ne se rapporte qu'aux grandes loteries, c'est-à-dire à des organisations de loteries avec plan de tirage, dont la dimension se réfère au nombre d'habitants du canton d'émission (art. 8, al. 1 IKV). Des dérogations ne sont possibles qu'avec l'accord des trois quarts de tous les cantons intéressés, qui représentent en même temps trois quarts aussi de la population (art. 10, al. 1 IKV). Les cantons romands se sont associés de même manière dans la Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande du 6 février 1985 (en bref: Convention). En principe, une nouvelle convention de droit public entre cantons peut abroger partiellement des conventions intercantionales précédemment conclues. Dans le cas présent, il faut considérer que tous les cantons n'ont pas adhéré respectivement à l'IKV et à la Convention, alors que la nouvelle convention de droit public sur les loteries

touchera l'ensemble des cantons. Comme toutefois cette nouvelle convention ne peut se réaliser que si l'ensemble des cantons l'approuvent, donc aussi les cantons liés par les anciens accords, la nouvelle convention intercantonale peut dans certains cas abroger en partie les anciennes.

e) Relation avec le droit cantonal

Le droit intercantonal l'emporte sur le droit cantonal. Si le droit cantonal contrevient à des conventions intercantionales établissant un droit immédiatement applicable, le droit intercantonal abroge le droit cantonal. Ainsi le droit cantonal en contradiction n'est pas considéré comme nul, mais il est suspendu aussi longtemps que la réglementation intercantonale reste en vigueur. En revanche, le droit défini par convention ne l'emporte en règle générale pas sur le droit constitutionnel cantonal parce que les constitutions cantonales sont garanties par la Confédération selon l'article 51, alinéa 2 Cst.

III. Protection juridique

Des conventions de nature essentiellement législative peuvent habiliter et obliger leurs adhérents de la même manière que le droit cantonal. Des conventions intercantionales peuvent prévoir que des instances judiciaires cantonales soient saisies en cas de violation de normes intercantionales ou bien que des commissions de recours indépendantes soient instituées par voie de convention de droit public.

En cas de différend pour violation de conventions intercantionales, les cantons concernés disposent du droit de plainte de droit public contre les autres cantons partenaires de la convention ou contre des organes intercantonaux selon article 83, lettre b de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ)⁶. Pour autant qu'une convention intercantonale habilite ou oblige directement le citoyen, il peut, en cas de violation de la convention intercantonale, saisir le Tribunal fédéral d'une plainte de droit public (plainte en matière de convention selon article 84, alinéa 1 lettre b OJ). En outre, de manière analogue à celle concernant des arrêtés cantonaux, un accord intercantonal peut être contesté devant le Tribunal fédéral, par une plainte de droit public, pour violation de droits constitutionnels du citoyen, selon l'article 84, alinéa 1 lettre a OJ.

⁶ RS 173.110

IV. Résiliation

La plupart des conventions intercantionales contiennent des dispositions sur leur résiliation. Il est par conséquent judicieux d'insérer une clause de résiliation dans la nouvelle convention. Une telle clause peut prévoir soit une résiliation en tout temps après écoulement d'un délai convenu soit une prolongation automatique pour un temps donné si aucune résiliation n'intervient. Si la clause de résiliation fait défaut, les conventions qui contiennent une réglementation de droit général abstrait peuvent être dénoncées en tout temps selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, alors qu'un droit de retrait unilatéral n'est pas accordé pour les conventions de droit commercial. Dans le cas particulier, il faudra décider, après pesée des intérêts, s'il s'agit d'un contenu de droit général ou de droit commercial.

D. Application de la convention

I. Direction politique

L'instance d'octroi d'autorisations à créer selon le mandat doit agir de manière représentative pour les cantons jusqu'à présent compétents. La haute surveillance sur les loteries et paris intercantonaux doit néanmoins rester auprès des cantons. Le rôle de l'organe de direction politique doit revenir à une conférence de conseillers d'Etat de l'ensemble de la Suisse à savoir, pour des raisons pratiques, à la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries. Le droit de décisions fondamentales lui appartiendra: compétence électorale et approbation de règlements, de budgets et de comptes.

II. Concentration de l'octroi d'autorisations et de la surveillance auprès d'une seule instance

La loi actuelle sur les loteries prévoit qu'une loterie exploitée dans plusieurs cantons nécessite une autorisation de tous les cantons concernés. Dans la pratique, cela a conduit à ce qu'un canton assume la responsabilité des opérations, examine les requêtes pour des loteries par suppléance des autres cantons et délivre l'autorisation d'émission. Les autres cantons, s'appuyant sur cette autorisation d'émission, autorisent l'exploitation de la loterie sur leur territoire cantonal. Pour les loteries et paris intercantonaux ou touchant à l'ensemble de la Suisse, la présente convention introduit la base légale d'une procédure simplifiée auprès d'une seule instance. Cette nouvelle instance garantit une application uniforme du droit sur les loteries et facilite la surveillance sur les entreprises de loterie et de paris et sur leurs activités. En même temps, la convention pallie la séparation des pouvoirs, insuffisante

dans plusieurs cantons, entre autorité d'octroi des autorisations, instance de répartition des bénéfiques et représentation dans les entreprises de loteries et de paris.

Deux différentes entreprises régionales de loteries et de paris existent aujourd'hui, la Loterie Romande et SWISSLOS. Dans un avenir proche, peu de changements sont attendus dans cette structure bicéphale. Le groupe de travail s'est par conséquent demandé si deux instances régionales d'octroi d'autorisations et de surveillance devaient éventuellement être instituées au sein d'une commission des loteries et paris pour l'ensemble de la Suisse, pour que les particularités régionales continuent d'être prises en considération. La création de sous-commissions régionales aurait toutefois non seulement compliqué le travail et les procédures, mais encore compromis l'application uniforme des nouvelles normes juridiques. Le groupe de travail a par conséquent renoncé à instituer des sous-commissions régionales pour le territoire de la Loterie Romande et celui de SWISSLOS.

III. Compétences cantonales restantes

La nouvelle convention intercantonale ne doit pas conduire à ce que les cantons perdent toute compétence dans le domaine des loteries et paris intercantonaux ou s'étendant à l'ensemble de la Suisse. Les cantons conservent en particulier leur souveraineté sur l'attribution des compétences et la définition des procédures pour la répartition des moyens financiers. Ils devront cependant veiller à ce que la répartition de ces moyens soit transparente et qu'elle intervienne selon des critères uniformes. A cet effet, une adaptation des dispositions légales cantonales sera nécessaire, selon les cantons. Il faudra définir en particulier les compétences, les critères et la publication de l'usage des moyens financiers. La transparence sera atteinte par la création de bases légales cantonales.

Les bénéfiques des loteries doivent, selon les articles 3, 5 et suivants LL, être affectés à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance. Le droit fédéral ne définit pas ces notions, mais on peut considérer que les bénéfiques ne doivent pas servir à l'accomplissement de tâches de droit public (cf. par ex. art. 7, al. 2 IKV). Il incombera comme jusqu'ici aux cantons d'assurer ces engagements dans le cadre de leurs compétences et de leurs obligations pour régir la répartition des moyens financiers.

IV. Lutte contre la dépendance au jeu

Les loteries, qui sont exploitées selon les possibilités technologiques actuelles, peuvent être plus problématiques, sous l'aspect de la dépendance au jeu, que les classiques loteries de billets en papier. La LL ne contient aucune disposition explicite sur des concepts sociaux ou des mesures pour la lutte contre la dépendance au jeu. Néanmoins, les sociétés de loterie et

les autorités d'octroi d'autorisations examinent aujourd'hui déjà, lors de l'évaluation de nouveaux produits de loterie, les moyens de prévenir, par des mesures appropriées, une éventuelle menace de dépendance. Par la nouvelle convention, l'instance d'octroi des autorisations doit être expressément tenue, avant d'accorder une autorisation, d'examiner le potentiel de dépendance d'un jeu de loterie et, en cas de nécessité, d'empêcher, par des conditions et des prescriptions, une pratique excessive du jeu. Entrent en considération, par exemple, une limitation des possibilités d'accès et des enjeux ou le ralentissement artificiel du déroulement électronique d'un jeu de loterie. Lors de l'examen d'un risque éventuel de dépendance, l'autorité d'octroi des autorisations doit tenir raisonnablement compte de la protection de la jeunesse, par exemple en fixant une limite d'âge pour l'accès aux loteries.

Pour rendre possibles des mesures appropriées de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu, les sociétés de loterie devraient fournir les moyens financiers utiles. Les cantons sont aujourd'hui déjà actifs dans le domaine de la prévention médicale et disposent de connaissances spécifiques et de certaines structures. Pour plus d'efficacité, il faut obliger les sociétés de loterie à verser directement au canton les moyens de prévention et de lutte contre la dépendance, par le biais d'une taxe prélevée sur les bénéfices des jeux. Les cantons peuvent collaborer pour engager ces moyens de manière ciblée et intercantonale. En particulier, la convention permet également aux cantons de soutenir les concepts et campagnes des sociétés de loteries, ou de charger celles-ci de leur mise sur pied.

V. Droit de procédure et voies judiciaires

1. Droit de procédure

Il n'existe pas de droit de procédure intercantonal général. Si plusieurs cantons assument une tâche de manière coordonnée, chaque canton applique en règle générale le droit matériel coordonné selon son droit de procédure. Si une tâche est assurée en commun, par exemple par une institution commune, on peut soit renvoyer à un droit de procédure existant soit créer un nouveau droit de procédure pour la réalisation commune.

Dans le présent cas, il s'agit de la réalisation commune d'une tâche. A priori on peut donc envisager le renvoi à un droit existant ou l'élaboration d'un nouveau droit intercantonal de procédure. Il faut cependant considérer qu'il s'agit ici d'une convention touchant l'ensemble de la Suisse et qu'il faut par conséquent prendre en compte des procédures en plusieurs langues. L'idée s'impose par conséquent de prévoir des voies de procédure de droit fédéral.

2. Protection juridique intercantonale

On reproche aussi constamment, entre autres, à la collaboration intercantonale d'offrir une protection juridique insuffisante. De l'avis unanime, une protection juridique appropriée doit être garantie dans la nouvelle convention. Il est envisagé par conséquent d'instituer une autorité judiciaire qui tranche à titre d'autorité intercantonale en cas de plaintes contre des décisions d'organes intercantonaux. Cela correspond aux buts du projet de loi sur le Tribunal fédéral, dans la mesure où le Tribunal fédéral ne doit encore en principe examiner que des décisions de premières instances judiciaires. Une condition préalable est la création d'autorités judiciaires intercantionales. Dans le cadre de la réforme de la justice – qui n'est d'ailleurs pas encore entrée en vigueur – l'article 191b, alinéa 2 Cst. prévoit que les cantons instituent des autorités judiciaires communes pour l'examen de différends de droit public.

3. Prétentions de droit

a) sur une autorisation de loterie

Selon l'arrêt du Tribunal fédéral 127 II 264, 270, l'autorisation de loterie doit être classée comme autorisation d'exception, entre une autorisation de police avec prétentions de droit si les conditions sont remplies et une concession sans prétentions de droit sur son octroi. Aucune prétention de droit n'existe en effet, comme pour une concession, sur l'octroi d'une autorisation de loterie, mais une décision négative peut être contestée, contrairement à la concession, non seulement pour des lacunes de procédure, mais encore par certaines objections matérielles. La convention intercantonale ne crée pas non plus de prétentions de droit sur une autorisation. Cependant, les décisions des organes de la convention peuvent être attaquées devant l'autorité judiciaire intercantonale. En dernière instance, la voie du Tribunal fédéral reste ouverte à une plainte contre la convention.

b) sur les moyens financiers des fonds de loterie cantonaux

La convention intercantonale n'envisage pas de prétentions de droit sur l'attribution de montants par les fonds de loterie et de paris cantonaux. Il n'est pas prévu non plus que les décisions des instances compétentes pour l'attribution de subventions puissent être contestées auprès d'un organe intercantonal. Chaque canton devra décider pour lui-même si, dans le droit cantonal interne, une voie de recours doit être envisagée.

VI. Questions particulières

1. Monopole

La situation de monopole existant actuellement sur la base de l'IKV et de la Convention ne sera pas touchée par la présente convention. Les deux conventions actuelles devraient perdurer. Elles sont aussi déterminantes, à côté de la LL, pour l'instance unique d'octroi d'autorisations. Par conséquent, l'introduction d'une réglementation explicite dans la nouvelle convention, fixant ou confirmant l'existence du monopole, ni ne s'impose ni n'a de sens.

2. Modification de conventions intercantionales existantes

La nouvelle convention vise à l'article 2 l'application uniforme et coordonnée du droit sur les loteries, la protection de la population contre des effets socialement néfastes de loteries et paris de même que l'affectation transparente des bénéfices des loteries et paris sur le territoire des cantons partenaires. Elle poursuit ainsi formellement un autre but que les deux conventions existantes qui, en premier lieu, créent des sociétés de loterie et obligent les cantons à n'accorder d'autorisations qu'à elles. La nouvelle convention peut donc en grande partie se limiter à la réglementation de questions organisationnelles et à la définition de certaines conditions cadres. Cependant, il faut trouver un nouvel accord sur différentes questions de fond, déjà régies dans les deux conventions existantes, mais qui ne peuvent pas être reprises sans entraver la poursuite des buts de la nouvelle convention. Il en résulte inéluctablement des incompatibilités entre la nouvelle convention et l'IKV ou la Convention.

Comme on l'a vu au point C.II.2.d, des dispositions contraires de l'IKV ou de la Convention annuleraient en partie les effets de la nouvelle convention. Le groupe de travail est donc unanimement d'avis que la nouvelle convention, pour des raisons de clarté, doit s'exprimer sur la question de sa relation à l'IKV et à la Convention.

Les incompatibilités avec les dispositions de la nouvelle convention peuvent être levées de différentes manières. On peut penser que l'acceptation de la nouvelle convention entraînera des adaptations des deux conventions existantes ou que les normes contraires de ces deux textes seront sans autre abrogées. Le projet se prononce pour une autre variante, selon laquelle les dispositions contrevenant à la nouvelle convention sont suspendues. Tant que la nouvelle convention sera en vigueur, leur application cessera. Elles seront ainsi à nouveau immédiatement valides dès que la nouvelle convention ne sera plus en vigueur. Cette solution présente l'avantage que les conventions existantes ne doivent pas être révisées maintenant et que, même si la nouvelle convention cesse d'être appliquée, leur révision ne s'imposera pas. Cette réglementation est possible parce que tous les cantons partenaires des deux conventions existantes doivent aussi obligatoirement approuver la nouvelle convention. On renoncera à une mention explicite des dispositions à suspendre parce que leur étendue

peut varier selon l'évolution future des différentes conventions. Pour le moment, le groupe de travail considère les articles 6 IKV et 7 Convention comme incompatibles. Leur application doit être suspendue.

3. Exploitation de loteries et paris dans les différents cantons

Lors de l'examen d'une demande d'autorisation, la nouvelle instance d'octroi des autorisations créée par la convention appliquera exclusivement le droit fédéral pour savoir si une loterie remplit les conditions nécessaires. Ses décisions auront validité pour tous les cantons adhérant à la convention. La question se pose alors de savoir si un droit de veto contre l'octroi d'autorisations doit être accordé, pour leur territoire cantonal, à des cantons qui, s'appuyant sur l'article 16 LL, ont édicté des dispositions restrictives pour des loteries servant à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance ou connaissent d'autres limitations cantonales sur les jeux de hasard.

Le transfert de la compétence d'octroi des autorisations des cantons à l'instance d'autorisation à créer répond à la volonté expresse des cantons de voir examinées ou autorisés selon des critères uniformes les loteries et paris exploités sur un plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse. L'instance d'octroi des autorisations décide par représentation des cantons, ceux-ci étant par conséquent liés par ces décisions. L'introduction d'un droit de veto entre en contradiction avec ce principe, le système nouvellement créé d'octroi d'autorisations étant compromis par des intérêts cantonaux isolés. Les intérêts cantonaux peuvent cependant être à tel point importants que la possibilité devrait être offerte aux cantons de prendre en compte des différences cantonales existant dans le domaine des jeux de hasard. Les cantons, par exemple, dans lesquels les appareils à sous servant aux jeux (de hasard ou d'adresse) sont interdits, pourraient être amenés à ne pas autoriser l'introduction de loteries électroniques si leur forme et leur pratique ressemblent trop à celles des appareils à sous. Avant l'octroi d'une autorisation, les différents cantons doivent par conséquent notifier si la loterie ou le pari envisagés peuvent être exploités ou non sur leur territoire. L'autorité d'octroi d'autorisations communique ensuite à la société de loterie, avec la décision d'homologation, dans quels cantons la loterie peut être organisée.

La procédure dans laquelle intervient la décision sur la praticabilité d'une loterie ou d'un pari dans un canton se fonde sur le droit cantonal correspondant. La notification de l'autorisation de loterie se fait toutefois en coordination avec la décision d'homologation, et par une instance d'autorisation unifiée.

4. Problématique de l'imposition

L'imposition des gains de loterie ne fait pas partie des thèmes du mandat du groupe de travail. Cependant, après que la commission d'experts de la Confédération pour la révision

de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels, dans son rapport du 25 octobre 2002, a pris position de manière exhaustive sur la problématique de l'imposition et a soumis, lors de la procédure de consultation, une proposition de solution acceptée par la majorité des cantons, quelques remarques sur le sujet se justifient dans le présent rapport.

Selon le principe d'imposition de l'ensemble des revenus prévalant dans le droit sur l'imposition des revenus de la Confédération et des cantons, non seulement les gains de loteries et d'opérations assimilables à des loteries sont imposables à titre de revenus, mais aussi tous les autres revenus provenant de jeux, de paris et de concours. Ce principe n'est rompu que si, comme dans la loi sur les maisons de jeu, une norme légale exprime le précise. Pour les loteries ce n'est, comme déjà dit, pas le cas. L'impôt anticipé, de son côté, frappe les gains en espèces de plus de 50 francs en tant qu'impôt sécuritaire pour les impôts directs. Il en résulte aujourd'hui deux problèmes particuliers. D'un côté, la charge administrative est très élevée pour les organisateurs de loteries et paris et pour les gagnants par rapport à la limite relativement basse de 50 francs pour l'impôt anticipé. Pour chaque gain de plus de 50 francs, une attestation d'impôt anticipé doit être remise. D'un autre côté, les gains en nature ont très fortement augmenté de volume. Pour autant que les noms des gagnants soient rendus publics, cela conduit lors de l'imposition à des situations d'inégalité de droit.

Selon l'état de la législation au 1^{er} janvier 2001 pour la Confédération et les cantons, les gains provenant de jeux sont imposés conjointement aux autres revenus dans 19 cantons et à la Confédération. Six cantons appliquent une procédure de déclaration d'impôts spéciaux avec, en partie, des tarifs particuliers. Les systèmes cantonaux d'imposition ne se distinguent cependant pas seulement dans le domaine de la charge fiscale, mais encore par des différences dans les seuils de franchises et les frais déductibles.

La commission d'experts envisageait par conséquent de prendre ses distances d'avec l'imposition ordinaire actuelle des revenus par gains et d'avec l'impôt anticipé qui leur est lié à titre d'impôt de sécurité. L'actuelle imposition des revenus par gains devrait être remplacée par un impôt sur les revenus à la source, avec délimitation d'une franchise. Le projet de loi envisageait aussi, en conséquence, un complément à la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)⁷ et à la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)⁸. La Conférence des directeurs des finances, lors de la consultation, a salué sans réserve le passage proposé à un impôt à la source. De même, 22 cantons, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries et SWISSLOS ont approuvé cette proposition. Une modification des lois fédérales citées par voie de convention est

⁷ RS 642.11

⁸ RS 642.14

cependant exclue. Ce sera par conséquent l'affaire du législateur fédéral d'envisager les modifications légales utiles lors d'une circonstance appropriée.

5. Taxes d'autorisation

Les cantons prélèvent aujourd'hui, en partie sur l'autorisation de loteries, des «taxes» qui peuvent atteindre jusqu'à six pour cent, dans certains cas jusqu'à dix pour cent du plan de tirage. Des prélèvements d'un tel niveau s'éloignent du principe fondamental de couverture des coûts pour la détermination de taxes; ils revêtent ainsi le caractère d'impôts. La convention ne prévoit par conséquent que le prélèvement de taxes couvrant les coûts, pour la commission comme pour les cantons.

E. Remarques sur les différentes dispositions de la convention

I. Dispositions générales

Art. 1 Objet

Le champ d'application de la présente convention se limite aux opérations dites grandes loteries exploitées par les sociétés de loterie existantes; il est déterminé par l'extension territoriale d'une loterie ou d'un pari. La convention n'englobe donc pas les loteries dites petites loteries. Celles-ci sont, en termes de montant, plus petites que celles émises par les sociétés de loterie et ne sont, en règle générale, organisées que dans le canton où se situe l'événement ou la réalisation dont le soutien est le but de la loterie. L'IKV établit la différence entre grandes et petites loteries selon le nombre d'habitants des différents cantons (art. 8, al. 1 IKV). Par voie de conséquence, les cantons partenaires fixent des plans de tirages maximaux variables pour les petites loteries. Les cantons partenaires de la Convention ont au contraire défini les petites loteries en termes de montant (plan de tirage maximal CHF 100 000, art. 6 Convention). Ces réglementations différenciées ne sont pas touchées par la présente convention. L'article 1 de la convention garantit en outre que les petites loteries susmentionnées, dont les billets sont vendus dans plus d'un canton, ressortissent également à la compétence d'autorisation des différents cantons.

Art. 2 But

Selon la réglementation actuelle, les loteries exploitées dans plusieurs cantons ou sur l'ensemble de la Suisse nécessitent l'autorisation de tous les cantons concernés (cf. commentaires sous D.II.). Cette règle de compétence des cantons s'avère – selon de nombreuses critiques – peu claire, compliquée et conduit à une interprétation hétérogène du droit fédéral et à une surveillance non satisfaisante des entreprises de loteries et de paris. La présente convention a donc pour but de créer une seule instance d'octroi des autorisations et de surveillance, qui garantisse une application uniforme du droit fédéral, dans le domaine

des loteries et paris exploités sur un plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse avec des buts d'utilité publique ou de bienfaisance au sens de la LL.

La convention doit en outre engager les cantons à instaurer la transparence dans l'affectation de l'argent des fonds cantonaux de loterie et de paris en instituant, par des arrêtés cantonaux, des instances et des critères de répartition de même que des modes de publication de l'affectation des moyens financiers.

La convention poursuit encore le but de combattre les effets socialement nuisibles de loteries et de paris.

II. Organisation

Art. 3 Organes

L'article 3 mentionne les organes auxquels reviennent, selon la convention, des attributions et des tâches.

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

Art. 4 Compétence

L'instance d'octroi d'autorisations créée par la convention doit être la représentante des cantons partenaires et relever de leur surveillance. En conséquence, l'organe suprême de la convention doit être la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries. La Conférence est autorité d'élection et d'approbation.

2. Commission des loteries et paris

Art. 5 Composition

La commission doit être indépendante. On le garantit par la définition des personnes qui ne sont pas éligibles. Les différences régionales existant dans le domaine des loteries de même que les intérêts de la Loterie Romande et de SWISSLOS sont équitablement pris en considération par la composition de la commission requise (art. 5).

Art. 6 Organisation

La commission s'organise elle-même, à l'exception de la désignation de la présidence. Le règlement interne, le rapport de gestion, les comptes annuels (examinés par un organe de révision indépendant) de même que le budget doivent cependant être soumis pour approbation à l'autorité électorale (art. 6, al. 1 et 2).

Un secrétariat secondera la commission pour la préparation des décisions et pour l'exercice de la surveillance. Ce secrétariat ne doit pas absolument être conduit comme organe indépendant. La charge de travail mise en œuvre aujourd'hui par les autorités cantonales pour la Loterie Romande et SWISSLOS, dans le cadre de leurs tâches générales d'autorisation de loteries et de surveillance, ne peut que difficilement être estimée. L'effort à fournir à l'avenir est également difficile à évaluer. Il serait dès lors opportun que les travaux de secrétariat encourus par la commission soient assumés par l'unité administrative existante d'un canton. La convention laisse cette possibilité ouverte en envisageant la conclusion d'un contrat de prestation avec des tiers (art. 6, al. 3).

Art. 7 Compétence

La tâche de la commission consiste à examiner les demandes des sociétés de loterie, à prendre des décisions de même qu'à veiller de manière générale au respect des prescriptions légales et des conditions relatives aux autorisations (art. 7, 14 et 20).

3. Commission de recours

Art. 8 Composition

Art. 9 Organisation

Art. 10 Compétence

La collaboration intercantonale doit garantir une protection juridique adéquate. A cet effet et à titre d'organe de la convention, une commission de recours est instituée comme autorité judiciaire de dernière instance (art. 10). La convention se limite à la réglementation de l'essentiel. Composition et organisation correspondent à celles de la commission des loteries et paris (art. 8 et 9).

En lieu et place de la création d'un nouvel organe de la convention, la tâche de la protection juridique pourrait être confiée à une institution existante. Ce pourrait être en premier lieu un tribunal administratif cantonal (par exemple celui d'un canton bilingue). Cette variante présente en effet l'avantage d'œuvrer avec des structures existantes et des procédures éprouvées et ainsi de réduire au minimum la charge de la coordination. On pourrait cependant objecter qu'il ne s'agirait pas là d'une autorité judiciaire intercantonale, mais que des juges cantonaux devraient se prononcer sur une cause intercantonale. On pourrait encore reprocher à un tribunal cantonal une composition qui ne tienne pas compte des particularités régionales, au contraire d'un organe propre à la convention.

4. Droit applicable

Art. 11 Généralités

Art. 12 Publications

Art. 13 Droit de procédure

Il convient de définir le droit applicable aux activités des organes de la convention. A la procédure suivie par les organes de la convention s'appliqueront – pour autant que rien d'autre n'ait été précisé – les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative⁹; par ailleurs les dispositions du droit fédéral prévalent par analogie (art. 11 et 13). La publication (art. 12) de même que la procédure devant la commission de recours (art. 21, al. 2) sont expressément réglées.

III. Autorisation et surveillance de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse

1. Autorisations

Art. 14 Homologation

Les homologations de loteries et paris relevant de cette convention sont du ressort de la commission des loteries et paris (art. 14, al. 1). La commission examine les demandes et mène la procédure de requête. Avant de notifier les décisions, elle les communique aux cantons concernés (art. 14, al. 2).

Art. 15 Autorisation d'exploitation

Sur la base de l'homologation, les cantons doivent statuer dans les trente jours quant à l'exploitation sur son territoire de la loterie ou du pari en question. L'avis des cantons se limite en principe à l'admission ou au rejet de la loterie ou du pari tel qu'il a été autorisé dans la décision d'homologation. Les cantons ne peuvent fixer de charges s'écartant de l'homologation ou changeant le déroulement technique du jeu. En particulier, ils ne peuvent pas modifier le rapport des mises (taux de redistribution). Ils peuvent en revanche imposer sur leur territoire des limitations de l'offre en produits assimilables aux loteries, sous l'aspect du lieu ou du nombre, dans l'intérêt de la lutte contre la dépendance au jeu et de la protection de la jeunesse. Chaque canton transmet à la commission sa décision concernant l'exploitation.

Art. 16 Notification de la décision

Lorsque les décisions des cantons concernant l'exploitation est remise à la commission, celle-ci, en tant qu'organe de coordination, notifie à la société la décision d'homologation et les autorisations d'exploitation des cantons qui admettent l'exploitation sur leur territoire.

2. Dépendance au jeu et publicité

⁹ RS 172.021; PA

Art. 17 Mesures de prévention contre la dépendance au jeu

L'instance d'octroi des autorisations est tenue de combattre la dépendance au jeu par des mesures appropriées. Cela inclut d'une part l'examen du potentiel de dépendance d'une nouvelle loterie ou d'un nouveau pari avant l'octroi de l'autorisation, d'autre part la vérification de l'efficacité des limitations imposées (art. 17, al. 1).

La responsabilité des organisatrices de loteries et paris elles-mêmes doit être engagée dans la mesure où elles peuvent être contraintes à l'application de mesures par l'instance d'octroi des autorisations (art. 17, al. 2).

Art. 18 Taxe sur la dépendance au jeu

Les sociétés de loterie doivent pourvoir au financement de mesures de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu sous forme d'une taxe sur cette dépendance. Les entreprises de loteries et de paris versent aux cantons une taxe de 0,5 pour cent des bénéfices bruts enregistrés par les différents jeux sur leurs territoires cantonaux (art. 18, al. 1). Les cantons s'engagent à une affectation des moyens conforme au but poursuivi. Ils peuvent collaborer entre eux à cet effet (art. 18, al. 2).

Art. 19 Publicité

Une interdiction générale de publicité pour les loteries et paris ne se justifie pas. D'un autre côté, les effets socialement nuisibles du jeu doivent être évités dans la mesure du possible. La loi sur les maisons de jeu autorise ces dernières à faire de la publicité de manière discrète (cf. art. 33 LMJ¹⁰; message sur la LMJ du 26.2.1997¹¹, p. 38 s.). Cette disposition devrait aussi valoir pour les loteries et paris (art. 19). Le projet de la commission d'experts prévoyait une disposition identique à celle proposée ici pour la révision de la loi sur les loteries.

3. Surveillance**Art. 20**

L'instance d'octroi des autorisations veille au respect des prescriptions par les entreprises de loteries et paris concernées par la convention et prend les mesures qui s'imposent lorsque des violations sont constatées (art. 20, al. 1). Cette surveillance comprend également les actions menées contre les loteries et paris étrangers.

Les entreprises de loteries et paris exercent aujourd'hui leurs activités soumises à surveillance légale dans les endroits les plus divers. En particulier, les tirages ont souvent lieu hors de la compétence du canton d'émission de la loterie, ce qui rend indispensable le

¹⁰ Loi fédérale du 18.12.1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu; RS 935.52; LMJ

¹¹ FF 1997 III 137

contact avec les autorités locales. L'autorité centrale d'octroi des autorisations doit par conséquent pouvoir déléguer la surveillance (par exemple pour les tirages) à une autorité de la place (art. 20, al. 2).

Si les conditions liées à une autorisation ne sont plus remplies, l'autorité d'octroi la retire (art. 20, al. 3).

4. Taxes

Art. 21 De la commission

Les sociétés organisatrices de loteries et de paris doivent prendre en charge les coûts de la commission des loteries et paris, ainsi que du secrétariat. Par principe on percevra des taxes ne dépassant pas la couverture des coûts. La commission peut percevoir une taxe annuelle pour couvrir son activité de surveillance; cette taxe annuelle sera proportionnée aux recettes brutes de l'organisateur.

Art. 22 Des cantons

Si les cantons agissent pour les sociétés de loteries et de paris, elle peuvent également percevoir pour cela une taxe couvrant les coûts.

5. Protection juridique

Art. 23

Les arrêtés et décisions des organes de la convention peuvent être contestés devant la commission de recours (art. 23, al. 1). La procédure devant la commission se fonde sur la future loi sur le tribunal administratif de la Confédération. Jusqu'à son entrée en vigueur, la PA doit être appliquée de manière analogue (art. 23, al. 2). La commission de recours prélève pour ses décisions des émoluments couvrant les coûts (art. 23, al. 3).

IV. Fonds de loterie et de pari et répartition des moyens financiers

Art. 24 Fonds de loterie et de pari

Art. 25 Instance de répartition

Art. 26 Critères de répartition

Art. 27 Décisions

Art. 28 Rapport

L'affectation des bénéfices nets des loteries et paris reste l'affaire de chaque canton. La convention devrait cependant engager les cantons à inscrire obligatoirement l'instance et les

critères de répartition dans le droit cantonal (cf. aussi commentaires sous D.III. et D.V.3.b). Au sens de la transparence exigée, les montants attribués à partir du fonds devraient être publiés dans des rapports annuels. Pour l'essentiel, les dispositions de la convention se réfèrent à la réglementation du projet de la commission d'experts.

Les entreprises de loteries et paris versent leurs bénéfices aux cantons dans lesquels elles ont exploité leurs loteries et paris (art. 21, al. 2). La convention ne touche pas aux clés de répartition actuelles. L'attribution des bénéfices produits par les sociétés de loterie aux différents fonds cantonaux continue d'intervenir selon les dispositions de l'IKV (art. 5) et de la Convention (art. 5). Devrait persister aussi la possibilité de l'attribution préalable d'une partie du bénéfice à des institutions d'importance nationale (art. 21, al. 3). Cela concerne aujourd'hui en priorité le sport. Swiss Olympics et l'Association suisse de football reçoivent leur part provenant des paris sportifs avant l'attribution des bénéfices aux cantons.

V. Dispositions finales

Art. 29 Entrée en vigueur

Art. 30 Durée de validité, résiliation

Les cantons aspirent à une convention pour l'ensemble de la Suisse. De ce fait, l'entrée en vigueur est soumise à l'adhésion de tous les cantons. La déclaration d'adhésion du dernier canton à la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries entraîne automatiquement l'entrée en vigueur de la convention (art. 29). Cela signifie aussi que la résiliation d'un seul canton met déjà fin à la convention. Un départ n'est par conséquent pas possible. Par ailleurs, la convention doit être conclue pour une durée illimitée, mais avec une possibilité de résiliation annuelle. Cependant, pour qu'une certaine continuité de même qu'une permanence du droit puissent être assurées, la convention devrait rester non résiliable pendant 10 ans (art. 30).

Art. 31 Modification de la convention

La révision de la convention déroge au principe de permanence. Chaque canton ainsi que la commission des loteries et paris peuvent demander une révision en tout temps (art. 31, al. 1).

Art. 32 Dispositions transitoires

En droit transitoire, il est précisé que la convention n'exerce aucune influence sur les décisions prises précédemment. Les autorisations (d'émission ou d'organisation) octroyées selon le droit actuel gardent leur validité dans la mesure où aucune échéance n'est prévue (art. 32, al.1). En revanche, pour que les jeux autorisés sous l'ancien droit puissent être organisés dans des cantons pour lesquels l'autorisation n'a pas été donnée précédemment,

demandes et propositions doivent être adressée à la Commission des loteries et paris, qui les examine selon la nouvelle convention (art. 32, al. 2).

Les nouveaux jeux seront également examinés par la Commission des loteries et paris, tout comme les prolongation et renouvellements des autorisations et décisions, si la demande est adressée après l'entrée en vigueur de la convention (art. 32, al.4).

Art. 33 Relation avec des conventions intercantionales existantes

Les deux conventions régionales IKV et Convention doivent subsister intégralement. Leur relation avec la nouvelle convention est réglée à l'article 34. Les dispositions incompatibles avec celles de la nouvelle convention seront suspendues dès que la nouvelle convention prendra effet. La présente disposition renonce à la mention explicite des points de réglementation à suspendre, parce que leur étendue peut varier selon l'évolution des différentes conventions (cf. commentaires sous D.VI.2).

Annexe Convention