

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 7 mars 2001

Messagerie

Projet de loi d'application de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels (I 3 15.0)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
vu la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels, du 8 juin 1923 (ci-
après : loi fédérale),
décrète ce qui suit :

Art. 1 Coordination intercantonale

¹ Le Conseil d'Etat est habilité à conclure avec les gouvernements des cantons romands, éventuellement d'autres cantons encore, une ou plusieurs conventions ayant notamment pour but :

- a) de coordonner la politique des cantons en matière d'autorisation de grandes loteries ;
- b) de définir comme grandes loteries celles dont la valeur d'émission dépasse 100'000 F ou tout autre montant supérieur ;
- c) d'organiser une péréquation des bénéfices d'exploitation des grandes loteries entre les cantons signataires ;
- d) d'exiger des grandes loteries qu'elles participent au financement d'un programme intercantonal de prévention et de traitement du jeu pathologique ;
- e) de prévoir que les autorisations de grandes loteries sont accordées à une seule entité, à qui les cantons signataires auront confié la mission exclusive de les exploiter, moyennant l'obligation de cette institution de remettre l'entier des bénéfices d'exploitation à des organes indépendants d'elle, dûment habilités par les cantons signataires à les répartir entre les institutions d'utilité publique ou de bienfaisance.

² Il est également habilité à modifier ou dénoncer de telles conventions.

Art. 2 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi et de la loi fédérale, y compris en ce qui concerne les loteries et les tombolas de tous genres jusqu'à 100 000 F.

Art. 3 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Introduction

Selon l'article 106, alinéa 1, de la nouvelle Constitution fédérale, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000 (disposition qui correspond à l'article 35 de l'ancienne Constitution fédérale), la Confédération est compétente pour prendre les mesures utiles concernant les loteries.

Fondée sur cette base constitutionnelle, la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels, du 8 juin 1923 (ci-après : LLP), pose le principe d'une prohibition générale des loteries. Elle aménage toutefois des exceptions pour certains genres de loteries et pour les loteries servant à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance.

Se fondant sur la LLP, les cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève ont signé, le 28 juillet 1937, une convention intercantonale relative à la Loterie de la Suisse romande, à laquelle le canton du Jura a adhéré par la suite.

Cette convention a été modifiée et réactualisée à maintes reprises et elle s'intitule aujourd'hui « Huitième convention relative à la Loterie de la Suisse romande », du 4 avril 1979. Elle figure dans le recueil systématique de la législation genevoise sous la référence (I 3 15).

Cette convention intercantonale prévoit, entre autres objets, que la Loterie de la Suisse romande jouit de la compétence exclusive d'organiser des loteries, une exception demeurant toutefois réservée pour des loteries dont la valeur d'émission des billets ne dépasse pas 100 000 F.

Les dispositions d'application sont enfin contenues dans un règlement d'exécution de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels, du 9 mai 1952 (I 3 15.03), dans le règlement instituant un organe cantonal de répartition du produit de la Loterie Suisse romande, du 26 novembre 1997 (I 3 15.06) et dans le règlement sur l'utilisation de la part des bénéficiaires du Sport-Toto attribuée au canton, du 2 octobre 1995 (I 3 15.09).

2. Arrêt du Tribunal fédéral du 30 mars 1999

Par arrêt du 30 mars 1999, la II^e Cour de droit public du Tribunal fédéral a jugé que la convention conclue entre les cantons partenaires de la société de la Loterie de la Suisse romande ne constitue pas une base légale suffisante pour instituer une telle mission exclusive en faveur de la Loterie romande (affaire Association de l'environnement et développement à Zurich contre Département de la justice, de la police et des affaires militaires du canton de Vaud concernant l'organisation d'une loterie).

Dans un avis de droit du 13 février 1999, M. Jean-François Aubert, ancien professeur de droit constitutionnel à l'Université de Neuchâtel, avait également défendu la thèse précitée, dans laquelle il relevait notamment « qu'à Genève, il n'y a pas de lois, mais seulement quelques règlements d'exécution, qui ne peuvent évidemment pas faire figure de délégation; on retiendra en particulier le règlement instituant un organe cantonal de répartition du produit de la Loterie de la Suisse romande, du 26 novembre 1997, où la référence à la convention intercantonale est parfaitement claire, mais qui, justement, ne repose pas sur une loi formelle ».

Le professeur Aubert concluait comme suit son avis de droit : « Je crois que l'on peut soutenir, du moins au regard du droit actuel, que le régime de monopole des loteries pratiqué par les cantons francophones est compatible avec les règles matérielles du droit constitutionnel fédéral (intérêt public et proportionnalité). En revanche, j'ai de sérieux doutes au sujet de sa compatibilité formelle. Il lui manque la base légale et il serait hautement recommandable de combler cette lacune. »

3. Rôle et importance de la Loterie romande comme institution

Dans la grande majorité des Etats qui nous entourent, les grandes loteries disposent d'un monopole fiscal : seul l'Etat concerné est compétent pour organiser une grande loterie. De plus, il conserve à titre exclusif tous les profits réalisés par ces loteries.

En Suisse, la législation fédérale interdit les loteries fiscales. La prohibition générale des loteries ne peut être levée par les autorités cantonales qu'à la condition qu'elles servent à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance.

Par conséquent, la Loterie romande n'a pas le droit de conserver ses bénéfices d'exploitation. Ceux-ci doivent être intégralement reversés à des organes cantonaux de répartition, selon une clef imposée par les autorités des cantons romands. Ces organes de répartition procèdent ensuite à la redistribution de ces sommes entre les milliers d'institutions d'utilité publique et de bienfaisance qui s'adressent à eux.

Toutes ces institutions sont mises sur un pied d'égalité : elles ont la même chance de recevoir une part des bénéfices de la Loterie romande et, *a priori*, aucune d'entre elles n'est favorisée. Ce système présente de nombreux avantages, notamment au niveau pratique, car les autorités cantonales ne seraient jamais en mesure d'octroyer des autorisations de loterie à toutes les institutions d'utilité publique ou de bienfaisance qui en feraient la demande.

La séparation nette entre, d'une part, l'exploitation d'une grande loterie confiée exclusivement à la Loterie romande et, d'autre part, l'utilisation des bénéfices ouverte à l'ensemble des institutions d'utilité publique ou de bienfaisance empêche précisément la monopolisation des profits des grandes loteries ou leur partage entre quelques privilégiés.

Elle garantit une parfaite égalité d'accès à l'argent de la Loterie romande à toutes les institutions dignes d'être soutenues financièrement.

Ce système fonctionne depuis plus de 60 ans à la satisfaction des institutions d'utilité publique et de bienfaisance des cantons romands.

Le résultat consolidé des bénéfices réalisés en 1999 par la société de la Loterie romande se compose de la manière suivante :

Provenance	F
Exploitation des jeux propres à la Loterie romande (billets instantanés, Loto express, Banco Jass, Tactilo et autres jeux)	46 millions
Pari mutuel urbain romand (PMUR)	13 millions
Part à la Loterie suisse à numéros	41 millions
Total	100 millions

Ce bénéfice a été réparti de la façon suivante entre les cantons parties à la Convention :

Répartition	F
Vaud	38 millions
Fribourg	10 millions
Valais	17 millions
Neuchâtel	10 millions
Genève	17 millions
Jura	4 millions
A.D.E.C (Section romande de la Fédération suisse des courses de chevaux)	4 millions
Total	100 millions

Cette répartition intercantonale des bénéfices s'effectue selon deux critères : 50 % du bénéfice est réparti au prorata de la population de chaque canton ; le 50 % restant est réparti au prorata du revenu brut des jeux réalisé dans chaque canton.

A Genève, les dons de la Loterie romande ont été répartis de la façon suivante en 2000 :

Domaines d'activité des institutions	Montants (en F)
Action sociale	1 770 500
Personnes âgées et handicapées	448 400
Femmes, familles, jeunesse	972 700
Education et recherche	2 033 600
Art et culture	1 833 500
Conservation et restauration du patrimoine	1 244 000
Tourisme et communication	373 000
Total	8 675 700

La répartition est effectuée par l'Organe cantonal de répartition du produit de la Loterie de la Suisse romande, soit une commission officielle de l'Etat composée de 11 membres désignés par le Conseil d'Etat.

Cette commission est régie par le règlement instituant un organe cantonal de répartition du produit de la Loterie suisse romande, du 26 novembre 1997, qui prévoit notamment que le Conseil d'Etat décide les répartitions au vu des propositions de l'Organe de répartition.

4. Commentaires article par article

Article 1 Coordination intercantonale

Cet article constitue désormais la base légale formelle nécessaire pour accorder à la Loterie de la Suisse romande la mission exclusive d'organiser des loteries à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance.

Il donne au Conseil d'Etat la compétence de conclure des conventions intercantionales et définit, de façon non exhaustive, les buts que le Conseil d'Etat doit poursuivre dans le cadre de ces conventions.

Art. 2 Dispositions d'application

Cet article donne au Conseil d'Etat la compétence d'édicter, par voie de règlement, les dispositions nécessaires à l'application du présent projet de loi et de la loi fédérale, y compris en ce qui concerne les loteries et les tombolas de tous genres jusqu'à 100 000 F, ce qui donne, avec près de 50 ans de retard, une base légale au règlement d'exécution de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels du 9 mai 1952 !

Art. 3 Entrée en vigueur

Pas d'observation.

5. Conclusion

Le Conseil d'Etat insiste sur la nécessité de créer les bases légales nécessaires pour fonder la mission exclusive de la Société de la Loterie de la Suisse romande concernant l'organisation des loteries.

Il n'est pas dans les intentions du Conseil d'Etat de créer des bases légales nouvelles qui permettraient un changement des pratiques en matière

de loteries, mais simplement d'instaurer des bases légales qui confirment et fondent la pratique actuelle en la matière.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver au projet de loi un bon accueil.