



**Arrêté du Grand Conseil
concernant l'adhésion à la Convention
intercantonale sur l'organisation commune
des jeux d'argent (IKV 2020)**

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Contexte	1
2.1 Effets de la loi sur les jeux d'argent et du concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse.....	1
2.2 Société coopérative Swisslos	2
2.3 Révision totale.....	2
2.4 Base légale formelle	2
3. Contenu de la convention	2
4. Arrêté ou loi relative à l'adhésion	3
5. Mise en œuvre, évaluation	3
6. Commentaire des dispositions de l'arrêté d'adhésion	3
7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	3
8. Répercussions financières.....	3
9. Répercussions sur le personnel et l'organisation	3
10. Répercussions sur les communes	3
11. Répercussions sur l'économie	3
12. Résultat de la procédure de consultation	4
13. Proposition	4

Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
relatif à l'arrêté du Grand Conseil concernant l'adhésion à la Convention
intercantonale sur l'organisation commune des jeux d'argent (IKV 2020)

1. Synthèse

Le 11 mars 2012, le peuple et les cantons ont accepté le contre-projet direct à l'initiative populaire fédérale « Pour des jeux d'argent au service du bien commun ». L'article 106 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) a donc été modifié en conséquence. La loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr ; RS 935.51) remplace les deux lois qui régissaient auparavant le domaine des jeux d'argent, soit la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (LLP) et la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (loi sur les maisons de jeu, LMJ). Elle instaure ainsi, au niveau fédéral, une nouvelle réglementation complète de tous les jeux d'argent en Suisse.

La modification de l'article 106 Cst. et la révision complète de la législation fédérale sur les jeux d'argent entraînent une révision des réglementations cantonales et intercantionales en la matière. Ces dernières comprennent la Convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP), la 9^e Convention du 18 novembre 2005 relative à la Loterie Romande (C-LoRo), passée entre les six cantons romands, et la Convention intercantonale du 26 mai 1937 sur l'organisation des loteries (IKV 1937), conclue par les cantons alémaniques et le Tessin.

La CILP et l'IKV 1937 seront remplacées respectivement par le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) et la Convention intercantonale sur l'organisation commune des jeux d'argent (IKV 2020), adoptés tous les deux le 20 mai 2019 par les organes intercantonaux compétents.

Le canton de Berne a un intérêt considérable à rester intégré dans les structures intercantionales liées aux jeux d'argent. Il pourra ainsi continuer à proposer une offre régulée et contrôlée de jeux d'argent par l'intermédiaire de la société coopérative Swisslos Loterie Intercantonale (ci-après « Swisslos »). A ce jour, grâce à sa participation dans Swisslos, il se voit verser chaque année plus de 50 millions de francs, qu'il peut affecter à des buts d'utilité publique dans les domaines culturel, social et sportif. Le Conseil-exécutif propose donc au Grand Conseil d'approuver l'adhésion au CJA et à l'IKV 2020.

2. Contexte

2.1 Effets de la loi sur les jeux d'argent et du concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse

La LJAr règle les jeux d'argent de manière plus complète que l'ancienne législation, en particulier la LLP, qui remontait à 1923. De plus, certains éléments de la CILP, de l'IKV 1937 et de la C-LoRo ont été intégrés dans la loi fédérale ; ils ne relèvent donc plus de la compétence réglementaire des cantons et n'ont plus à figurer dans les concordats. Cependant, les cantons sont appelés à réglementer de nouveaux domaines, par exemple celui des jeux d'adresse exploités en ligne ou de manière automatisée. C'est pourquoi la CILP a fait l'objet d'une révision totale et s'appellera *concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)*. La nouvelle législation fédérale sur les jeux d'argent et ce nouveau concordat exigent une mise à jour des conventions régionales, soit l'IKV 1937 et la C-LoRo.

2.2 Société coopérative Swisslos

Il existe un lien étroit entre l'IKV 1937 et la société coopérative Swisslos. En effet, cette dernière a pour membres les cantons signataires de l'IKV 1937.

A l'entrée en vigueur de l'IKV 1937, Swisslos (qui s'appelait alors *Interkantonale Landeslotterie ILL*) vendait uniquement des billets de loterie. Par la suite, elle a élargi son offre à la loterie à numéros et aux paris sportifs, lesquels étaient exploités d'abord par la Société du Sport-Toto. Récemment, elle a enrichi son assortiment d'un premier jeu d'adresse en ligne (jass) afin de ne pas abandonner ce secteur lucratif et plein d'avenir aux exploitants illégaux installés à Gibraltar, à Malte, etc. En proposant une offre de jeux d'adresse en ligne qui soit acceptable sur le plan social, Swisslos agit dans l'intérêt tant social que financier des cantons et veille à ce que les jeux d'argent restent au service du bien commun.

Les statuts de Swisslos ont été révisés à plusieurs reprises afin de prendre en compte les changements survenus, à savoir la reprise des paris sportifs de la Société du Sport-Toto et les conséquences qui en ont résulté – telles que l'encouragement du sport national avec une partie des bénéfices nets de Swisslos –, de même que les autres développements de l'offre. Par contre, l'IKV 1937 est restée inchangée depuis plus de 30 ans.

La révision de l'IKV 1937, qui découle de la révision du droit supérieur, fournit l'occasion d'inscrire dans la convention intercantonale certaines dispositions qui, jusqu'ici, ne figuraient que dans les statuts de Swisslos. La transparence et l'assise démocratique s'en trouveront renforcées.

Ce nouveau cadre juridique (LJAr, CJA et IKV 2020) nécessite une révision des statuts de Swisslos (voir l'art. 11 IKV 2020). Selon ces derniers (art. 13, lit. I), la compétence en revient à l'assemblée générale de Swisslos.

2.3 Révision totale

Avec la nouvelle législation sur les jeux d'argent et le CJA, la plupart des dispositions de l'IKV 1937 sont dépassées. Une révision totale s'impose donc.

Dans l'ensemble, la pratique adoptée jusqu'ici est maintenue. La société coopérative Swisslos Loterie Intercantonale, gérée par les cantons, reste le seul exploitant de loteries et de paris sportifs de grande envergure sur le territoire des cantons signataires.

2.4 Base légale formelle

En vertu de l'article 48, alinéa 1 Cst., les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. Les conventions intercantionales sont des accords de droit public passés entre deux ou plusieurs cantons sur un objet relevant de leur compétence. Elles peuvent donc porter sur toutes les questions qui sont du ressort des cantons. Comme l'IKV 2020 comporte des éléments fixant des règles de droit (p. ex. désignation de Swisslos comme seul exploitant, répartition des bénéfices), l'adhésion relève de la compétence du Grand Conseil (voir art. 74, al. 2, lit. b en rel. avec art. 88, al. 4 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, ConstC ; RSB 101.1).

3. Contenu de la convention

Les onze articles de l'IKV 2020 règlent

- la gestion de Swisslos par les cantons signataires en vue de l'exploitation commune des jeux d'argent (art. 1),
- le versement et l'affectation des bénéfices nets (art. 2),
- la représentation des cantons signataires au sein de la société coopérative (art. 3),
- les dispositions communes pour les petites loteries (art. 4),

- la communication de l'utilité publique (art. 5),
- les aspects formels relatifs à la modification, à la dénonciation et à l'entrée en vigueur de la convention (art. 6, 7 et 9),
- le rapport avec le CJA (art. 8),
- l'abrogation de l'IKV 1937 et les dispositions finales nécessaires (art. 10 et 11).

En complément de ce qui précède, on se reportera aux explications fournies dans le rapport relatif à l'IKV 2020.

4. Arrêté ou loi relative à l'adhésion

L'adhésion à l'IKV 2020 ne nécessite pas, à l'échelon du canton, de dispositions introductives inscrites dans une loi au sens formel. Un arrêté d'adhésion suffit. Au surplus, les dispositions de la loi cantonale sur les jeux d'argent (LCJA) sont applicables.

5. Mise en œuvre, évaluation

La mise en œuvre de l'IKV 2020 fera l'objet d'une évaluation continue dans le cadre des organes intercantonaux et de l'assemblée générale de Swisslos.

6. Commentaire des dispositions de l'arrêté d'adhésion

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver l'adhésion du canton de Berne à l'IKV 2020. Le cas échéant, les compétences d'approuver les modifications mineures et de dénoncer la convention sont transférées au Conseil-exécutif, comme d'ordinaire. Pour des raisons d'ordre formel, il faut en outre abroger l'arrêté du Grand Conseil du 4 septembre 2002 concernant l'adhésion à l'IKV 1937.

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

A ce jour, plus de 50 millions de francs provenant des jeux d'argent exploités par Swisslos sont versés annuellement au canton de Berne. Ils sont utilisés à des fins d'utilité publique dans les domaines culturel, social et sportif, pour lesquels ils représentent une ressource importante. Ils servent ainsi divers objectifs du programme gouvernemental de législature 2019-2022.

8. Répercussions financières

En adhérant à l'IKV 2020, le canton de Berne se donne la possibilité de poursuivre l'exploitation de jeux de grande envergure et sa participation dans Swisslos. Il pourra, de la sorte, continuer d'affecter les bénéfices considérables des jeux d'argent à des buts d'utilité publique.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

L'adhésion à l'IKV 2020 n'entraîne pas de répercussions sur le personnel et l'organisation. Les structures actuelles de l'administration cantonale peuvent être maintenues.

10. Répercussions sur les communes

L'adhésion à l'IKV 2020 n'engendre pas de répercussions directes sur les communes. Ces dernières continuent cependant de bénéficier indirectement de l'affectation des moyens provenant des jeux d'argent à des buts d'utilité publique.

11. Répercussions sur l'économie

L'adhésion à l'IKV 2020 permet de continuer d'utiliser les bénéfices des jeux d'argent à des fins d'utilité publique. L'économie en profite sous la forme, par exemple, d'acquisitions (ma-

tériel de sport, instruments de musique, costumes, etc.) ou de constructions (salles de sport, etc.).

12. Résultat de la procédure de consultation

Le Conseil-exécutif s'est exprimé dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'IKV 2020. La Commission de la sécurité, compétente en la matière, a participé à la consultation.

13. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver l'adhésion à l'IKV 2020.

Berne, le 6 novembre 2019

Au nom du Conseil-exécutif,
le président : *Ammann*
le chancelier : *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

ACE n° 138

2019_06_POM_AGC concernant l'adhésion à la Convention intercantonale sur l'organisation commune des jeux d'argent_IKV 2020

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
	Proposition majorité	Proposition minorité	
Arrêté du Grand Conseil concernant l'adhésion à la Convention intercantonale sur l'organisation commune des jeux d'argent (IKV 2020)			
<i>Le Grand Conseil du canton de Berne,</i> vu l'article 74, alinéa 2 de la Constitution cantonale ¹⁾ , sur proposition du Conseil-exécutif, <i>arrête :</i>			
I.			
Art. 1 ¹ Le canton de Berne adhère à la Convention intercantonale sur l'organisation commune des jeux d'argent (IKV 2020) ²⁾ .			
Art. 2			

¹⁾ RSB [101.1](#)

²⁾ RSB xxx.xx-1

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
	Proposition majorité	Proposition minorité	
¹ Le Conseil-exécutif est habilité à approuver les modifications de la convention pour autant qu'elles portent sur des changements mineurs de la procédure ou de l'organisation.			
Art. 3 ¹ Le Conseil-exécutif est habilité à résilier la convention conformément à l'article 7, alinéa 1.			
Art. 4 ¹ L'arrêté du Grand Conseil du 4 septembre 2002 concernant l'adhésion à la Convention intercantonale sur l'organisation commune des loteries (RSB 945.3) est abrogé.			
Art. 5 ¹ Le présent arrêté entre en vigueur le 1 ^{er} septembre 2020.			
Art. 6 ¹ Le présent arrêté est soumis à la votation facultative.			

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
	Proposition majorité	Proposition minorité	
II.			
<i>Aucune modification d'autres actes.</i>			
III.			
1. L'acte législatif 945.3 intitulé Arrêté du Grand Conseil concernant l'adhésion à la Convention intercantonale sur l'organisation commune des loteries du 04.09.2002 (état au 01.01.2003) est abrogé.			
2. L'acte législatif 945.3-1 intitulé Convention intercantonale du 26 mai 1937 sur l'organisation des loteries du 26.05.1937 (état au 01.01.2003) est abrogé.			
IV.			
Le présent arrêté entre en vigueur le 1 ^{er} septembre 2020.			
Berne, le 6 novembre 2019 Au nom du Conseil-exécutif, le président : Ammann le chancelier : Auer	Berne, le 13 janvier 2020 Au nom de la commission, le président : Moser		Berne, le 12 février 2020 Au nom du Conseil-exécutif, le président : Ammann le chancelier : Auer

Convention intercantonale sur l'organisation commune des jeux d'argent (IKV 2020)

du 20.05.2019

Acte(s) législatif(s) de la présente publication :

Nouveau : **???.???**

Modifié(s) : –

Abrogé(s) : –

Les cantons signataires de la présente convention,

en vue de poursuivre sous le nouveau droit (loi fédérale sur les jeux d'argent) la coopération établie par la Convention intercantonale du 26 mai 1937 sur l'organisation des loteries (IKV 1937),

vu

- l'article 48 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)¹⁾,

- la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr)²⁾,

- le concordat du 20 mai 2019 sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA),

conviennent de ce qui suit:

I.

Art. 1 *Mandat de prestations attribué à Swisslos*

¹ Les cantons signataires de la présente convention (ci-après «les cantons signataires») gèrent la société coopérative Swisslos Loterie Intercantonale (ci-après «Swisslos»).

² Swisslos exploite des jeux d'argent sur mandat des cantons signataires conformément à la LJAr, au CJA et à la présente convention.

¹⁾ RS [101](#)

²⁾ RS [935.51](#)

³ Swisslos est le seul exploitant de loteries et de paris sportifs de grande envergure sur le territoire des cantons signataires, en application de l'article 23, alinéa 2 LJAr.

Art. 2 *Versement et affectation des bénéfices nets*

¹ Les cantons signataires reçoivent l'intégralité des bénéfices nets de Swisslos. Ils les affectent à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif (art. 125, al. 1 LJAr).

² Ils affectent une part des bénéfices nets à l'encouragement du sport national. Le montant en est fixé par la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent selon la procédure prévue à l'article 34 CJA et versé chaque année à la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (art. 32 ss CJA).

³ Après déduction de la part définie à l'alinéa 2, le solde des bénéfices nets est réparti chaque année entre les cantons signataires selon les modalités décrites ci-après:

- a Bénéfices nets de la vente de billets: un montant fixe de 70 000 francs est versé à chaque canton, le solde est réparti en proportion de la population. Les chiffres du dernier recensement fédéral font foi.
- b Bénéfices nets des autres jeux: 50 pour cent sont versés en proportion des mises des joueurs et 50 pour cent, en proportion de la population. Les chiffres du dernier recensement fédéral font foi.

⁴ Un canton n'a droit à une part des bénéfices nets provenant d'un type de jeux que s'il ne l'a pas interdit sur son territoire en vertu de l'article 28 LJAr.

Art. 3 *Représentation des cantons signataires au sein de la société coopérative*

¹ Chaque canton signataire délègue un membre de son gouvernement à l'assemblée générale de Swisslos.

Art. 4 *Dispositions communes pour les petites loteries*

¹ La somme totale (contingent) des petites loteries autorisées dans un canton signataire en une année civile conformément à l'article 34 LJAr ne doit pas dépasser l'équivalent de 2,50 francs par habitant. Chaque canton a droit à un montant minimal de 100 000 francs, indépendamment de sa population.

² Les parts inutilisées du contingent ne peuvent pas être transférées d'une année civile à la suivante.

³ Elles peuvent être transférées d'un canton signataire à un autre.

Art. 5 *Communication de l'utilité publique*

¹ Les cantons signataires s'engagent à communiquer l'origine des subventions lors de l'octroi et à astreindre les bénéficiaires à rendre public le soutien reçu, au moins en utilisant le logo de Swisslos.

Art. 6 *Modification de la convention*

¹ Toute proposition de modification doit être déposée auprès de l'assemblée générale de Swisslos. Cette dernière engage la procédure si les personnes déléguées de trois quarts des cantons signataires donnent leur accord.

² La modification entre en vigueur dès que tous les cantons signataires l'ont approuvée.

³ L'assemblée générale de Swisslos peut adopter les modifications mineures selon une procédure simplifiée, par une décision prise à l'unanimité. Elle informe préalablement les cantons de la teneur de la décision envisagée.

Art. 7 *Résiliation de la convention*

¹ La présente convention peut être résiliée par annonce à l'assemblée générale de Swisslos pour la fin d'une année civile moyennant un préavis de deux ans, mais au plus tôt pour la fin de la dixième année suivant son entrée en vigueur.

² Le canton qui résilie la convention la rend caduque sur son territoire.

Art. 8 *Rapport avec le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse*

¹ En cas de contradiction, les dispositions du CJA priment celles de la présente convention.

Art. 9 *Entrée en vigueur de la convention*

¹ La présente convention entre en vigueur dès que tous les cantons signataires de l'IKV 1937 y ont adhéré.

² L'adhésion doit être déclarée auprès de l'assemblée générale de Swisslos. Cette dernière annonce l'entrée en vigueur aux cantons et à la Confédération.

Art. 10 *Abrogation de l'IKV 1937*

¹ L'entrée en vigueur de la présente convention entraîne l'abrogation de toutes les dispositions de l'IKV 1937.

Art. 11 *Disposition finale*

¹ Swisslos révisé ses statuts dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention.

II.

Aucune modification d'autres actes.

III.

Aucune abrogation d'autres actes.

IV.

La présente convention entre en vigueur dès que tous les cantons signataires de l'IKV 1937 y ont adhéré.

Le 20 mai 2019

Pour la CDCM (cantons alémaniques et
Tessin),

Andrea Bettiga, landammann
Président de la CDCM

**Rapport explicatif relatif à la Convention intercantonale
sur l'organisation commune des jeux d'argent (IKV 2020)**

Table des matières

1	Introduction	3
1.1	Contexte	3
1.2	Effets de la loi sur les jeux d'argent et du concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse	3
1.3	Rapport avec les statuts de Swisslos.....	3
2	Aspects formels	4
2.1	Révision totale	4
2.2	Base légale formelle.....	4
3	Commentaire des dispositions de la convention	5
Article 1	Mandat de prestations.....	5
Article 2	Versement et répartition des bénéfices nets	6
Article 3	Représentation des cantons signataires au sein de la société coopérative	8
Article 4	Dispositions communes pour les petites loteries	8
Article 5	Communication de l'utilité publique.....	9
Article 6	Modification de la convention	9
Article 7	Dénonciation de la convention.....	9
Article 8	Rapport avec le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse	10
Article 9	Entrée en vigueur de la convention.....	10
Article 10	Abrogation de l'IKV 1937.....	10
Article 11	Disposition finale.....	10

1 Introduction

1.1 Contexte

Le 11 mars 2012, le peuple et les cantons ont accepté le contre-projet direct à l'initiative populaire fédérale «Pour des jeux d'argent au service du bien commun». L'article 106 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) a donc été modifié en conséquence. La loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr; RS 935.51) remplace les deux lois qui régissaient auparavant le domaine des jeux d'argent, soit la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (LLP) et la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (loi sur les maisons de jeu, LMJ). Elle instaure ainsi, au niveau fédéral, une nouvelle réglementation complète de tous les jeux d'argent en Suisse.

La modification de l'article 106 Cst. et la révision complète de la législation fédérale sur les jeux d'argent entraînent une révision des réglementations cantonales et intercantionales en la matière. Ces dernières comprennent la Convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP), la 9^e Convention du 18 novembre 2005 relative à la Loterie Romande (C-LoRo), passée entre les six cantons romands, et la Convention intercantonale du 26 mai 1937 sur l'organisation des loteries (IKV 1937), conclue par les cantons alémaniques et le Tessin.

1.2 Effets de la loi sur les jeux d'argent et du concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse

La LJAr règle les jeux d'argent de manière plus complète que l'ancienne législation, en particulier la LLP, qui remontait à 1923. De plus, certains éléments de la CILP, de l'IKV 1937 et de la C-LoRo ont été intégrés dans la loi fédérale; ils ne relèvent donc plus de la compétence réglementaire des cantons et n'ont plus à figurer dans les concordats. Cependant, les cantons sont appelés à réglementer de nouveaux domaines, par exemple celui des jeux d'adresse exploités en ligne ou de manière automatisée. C'est pourquoi la CILP a fait l'objet d'une révision totale et s'appellera *concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse* (CJA). La nouvelle législation fédérale sur les jeux d'argent et ce nouveau concordat exigent une mise à jour des conventions régionales, soit l'IKV 1937 et la C-LoRo.

1.3 Rapport avec les statuts de Swisslos

Il existe un lien étroit entre l'IKV 1937 et les statuts de la société coopérative Swisslos Loterie Intercantonale (ci-après «Swisslos»). En effet, cette dernière a pour membres les cantons signataires de l'IKV 1937.

À l'entrée en vigueur de l'IKV 1937, Swisslos (qui s'appelait alors *Interkantonale Landeslotterie ILL*) vendait uniquement des billets de loterie. Par la suite, elle a élargi son offre à la loterie à numéros et aux paris sportifs, lesquels étaient exploités d'abord par la Société du Sport-Toto. Récemment, elle a enrichi son assortiment d'un premier jeu d'adresse en ligne (jass) afin de ne pas abandonner ce secteur lucratif et plein d'avenir aux exploitants

illégaux installés à Gibraltar, à Malte, etc. En proposant une offre de jeux d'adresse en ligne qui soit acceptable sur le plan social, Swisslos agit dans l'intérêt tant social que financier des cantons et veille à ce que les jeux d'argent restent au service du bien commun.

Les statuts de Swisslos ont été révisés à plusieurs reprises afin de prendre en compte les changements survenus, à savoir la reprise des paris sportifs de la Société du Sport-Toto et les conséquences qui en ont résulté – telles que l'encouragement du sport national avec une partie des bénéfices nets de Swisslos –, de même que les autres développements de l'offre. Par contre, l'IKV 1937 est restée inchangée depuis plus de 30 ans.

La révision de l'IKV 1937, qui découle de la révision du droit supérieur, fournit l'occasion d'inscrire dans la convention intercantonale certaines dispositions qui, jusqu'ici, ne figuraient que dans les statuts de Swisslos. La transparence et l'assise démocratique s'en trouveront renforcées.

Ce nouveau cadre juridique (LJA, CJA et IKV 2020) nécessite une révision des statuts de Swisslos (voir l'art. 11 IKV 2020). Selon ces derniers (art. 13, lit. f), la compétence en revient à l'assemblée générale de Swisslos.

2 Aspects formels

2.1 Révision totale

Avec la nouvelle législation sur les jeux d'argent et le CJA, la plupart des dispositions de l'IKV 1937 sont dépassées. Une révision totale s'impose donc.

Dans l'ensemble, la pratique adoptée jusqu'ici est maintenue. La société coopérative Swisslos Loterie Intercantonale, gérée par les cantons, reste le seul exploitant de loteries et de paris sportifs de grande envergure sur le territoire des cantons signataires.

2.2 Base légale formelle

En vertu de l'article 48, alinéa 1 Cst., les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. Les conventions intercantionales sont des accords de droit public passés entre deux ou plusieurs cantons sur un objet relevant de leur compétence. Elles peuvent donc porter sur toutes les questions qui sont du ressort des cantons. Par ailleurs, elles peuvent constituer un simple acte juridique ou fixer des règles de droit, ou comporter des éléments des deux catégories. Les conventions contenant des règles de droit peuvent être directement ou indirectement applicables: dans le premier cas, elles précisent les droits et obligations des cantons parties; dans le second, elles obligent les cantons parties à modifier leur droit interne dans le sens de leurs dispositions.

Dans la présente convention, certains éléments fixent des règles de droit (p. ex. désignation de Swisslos comme seul exploitant, répartition des bénéfices) alors que d'autres relèvent du simple acte juridique (p. ex. communication de l'utilité publique). La désignation de Swisslos comme seul exploitant, en particulier, doit impérativement être inscrite dans

une loi au sens formel. Il importe donc que la convention soit adoptée par le législateur cantonal selon la procédure applicable aux lois¹. Cette exigence doit être prise en compte notamment au moment de la procédure de consultation, de l'adoption et de la déclaration d'adhésion. Selon les modalités prévues par le droit cantonal, le gouvernement cantonal est bien avisé de communiquer à un stade précoce.

3 Commentaire des dispositions de la convention

Article 1 Mandat de prestations

Alinéa 1

La société coopérative Swisslos, qui s'appelait dans un premier temps *Interkantonale Landeslotterie*, a été créée en 1937 en vue de l'organisation commune de loteries. Elle est gérée aujourd'hui par les cantons signataires.

Alinéa 2

Swisslos propose non seulement des loteries, mais aussi des paris sportifs (repris à la Société du Sport-Toto) et des jeux d'adresse en ligne. C'est pourquoi l'alinéa 2 (tout comme le titre de la convention) emploie le terme de *jeux d'argent* et non celui de *loteries*. Les bénéfices nets des paris sportifs et des jeux d'adresse en ligne, de même que ceux des loteries, sont versés aux cantons dans leur totalité et servent à des fins d'utilité publique. Conformément à la Cst. et à la LJAr, les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs doivent être affectés intégralement à des buts d'utilité publique.

Swisslos exploite des jeux d'argent sur mandat des cantons signataires. Ce faisant, elle doit inscrire son activité dans le cadre légal constitué par la LJAr, le CJA et la présente convention.

Alinéa 3

L'article 23, alinéa 1 LJAr dispose que les cantons déterminent le nombre maximal d'exploitants de loteries et de paris sportifs entrant dans la catégorie des jeux de grande envergure au sens de l'article 3, lettre e LJAr. Il permet aux cantons de poursuivre la pratique adoptée sous l'ancien droit (message, FF 2015 7684). La limitation à un seul exploitant sur le territoire des cantons alémaniques et du Tessin est inscrite dans le CJA (art. 49). Comme dans l'IKV 1937, les cantons signataires désignent Swisslos comme le seul exploitant de loteries et de paris sportifs constituant des jeux de grande envergure au sens de l'article 3, lettre e LJAr.

Le Tribunal fédéral a confirmé à plusieurs reprises l'admissibilité des monopoles existant sous le droit actuel. Il a invoqué l'intérêt public à la lutte contre la dépendance au jeu, à la protection contre les risques de pratiques déloyales et à une utilisation large et transpa-

¹ Voir arrêt du TF 1A.183/1998, consid. 3d. Selon la jurisprudence fédérale, un arrêt du gouvernement peut suffire à titre exceptionnel, pour autant qu'il existe une norme de délégation explicite et concrète. Une décision du parlement reste cependant préférable dans tous les cas, d'autant plus que la légitimité démocratique des concordats est régulièrement mise en doute par la doctrine. Il s'agit de veiller à ce que l'application des normes du concordat ne puisse pas être attaquée ultérieurement au motif que celui-ci ne constitue pas une base légale formelle dans certains cantons.

rente des recettes des loteries. Au vu de ces objectifs, il a estimé que la pratique restrictive adoptée jusque-là en matière d'autorisation n'apparaissait pas disproportionnée (arrêt du TF 2C_859/2010 du 17 janvier 2012, consid. 4; voir également ATF 135 II 338 ss [RDAF 2010 I 502]). En 2015, il a confirmé une nouvelle fois l'admissibilité du monopole des loteries (arrêt du TF 2C_1086/2013, consid. 7.2). Ces objectifs jugés admissibles par le Tribunal fédéral restent inchangés sous le nouveau droit.

Article 2 Versement et répartition des bénéfices nets

Alinéa 1

Selon l'alinéa 1, les cantons signataires reçoivent l'intégralité des bénéfices nets (y compris ceux des jeux d'adresse). L'article 126, alinéa 2 LJAr prévoit que les exploitants remettent les bénéfices nets aux cantons dans lesquels les loteries et les paris sportifs se sont déroulés. La notion de bénéfice net est définie à l'article 125, alinéa 2 LJAr. L'article 125, alinéa 1 LJAr précise en outre que les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs doivent être affectés à des buts d'utilité publique dans leur intégralité. L'énumération des domaines culturel, social et sportif n'est pas exhaustive. Là encore, la pratique établie se poursuivra dans le cadre des prescriptions fédérales.

Alinéa 2

Conformément à l'article 127 LJAr, les cantons légifèrent sur la procédure et les organes chargés de la répartition des fonds et sur les critères que ces organes sont tenus de respecter pour l'attribution des contributions. Les cantons peuvent affecter une part des bénéfices nets à des buts d'utilité publique intercantonaux, nationaux et internationaux.

Depuis toujours, une part des bénéfices nets est attribuée au sport national (Swiss Olympic, football et hockey sur glace). Ce soutien, assuré par l'intermédiaire de la Société du Sport-Toto, n'est réglé à ce jour que par l'article 6 des statuts de Swisslos et par des contrats passés entre la Société du Sport-Toto, la Loterie Romande et Swisslos². Cependant, dans sa forme actuelle, la répartition des fonds dans le domaine du sport national par la Société du Sport-Toto ne répond plus aux exigences des articles 125 s. LJAr.

Le CJA prévoit dès lors que les fonds affectés à l'encouragement du sport national ne soient plus répartis par la Société du Sport-Toto (qui est une association), mais par une institution de droit public, la Fondation suisse pour l'encouragement du sport, laquelle est pilotée et surveillée par l'institution intercantonale. Il précise en outre que la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA) adopte le montant destiné à l'encouragement du sport national pour une période de quatre ans.

L'alinéa 2 fixe le principe selon lequel une part des bénéfices nets est affectée à l'encouragement du sport national pour une période quadriennale. Les versements à la fondation sont annuels.

² Depuis sa création en 1938, la Société du Sport-Toto encourage le sport national et le sport de masse. En 1970, elle a reçu des garanties des droits acquis, à la suite de l'introduction de la loterie suisse à numéros, qui a cannibalisé le Sport-Toto de l'époque, comme attendu. La Société du Sport-Toto a exploité les paris sportifs jusqu'en 2006.

En dehors du montant affecté à l'encouragement du sport national, la convention ne réglemente pas le financement de projets d'utilité publique d'importance nationale, tels que des Jeux olympiques ou des expositions nationales. Les projets de ce type sont restés peu nombreux ces 15 dernières années et la procédure fédérale de répartition³ a démontré ses avantages. Conformément à la décision prise par l'assemblée générale de Swisslos en novembre 2005, les subventions aux grandes fêtes fédérales (Fête fédérale de gymnastique, Fête fédérale de tir, Fête fédérale de lutte suisse, etc.) prennent la forme de parrainages selon une procédure standardisée et sont comptabilisées comme charges d'exploitation. Cette solution représente une simplification administrative notable et permet d'exiger des contreparties en matière de communication de la part des organisateurs. Elle a démontré son utilité et sera donc maintenue. Elle implique par ailleurs que la Loterie Romande soutienne les fêtes fédérales qui se déroulent en Suisse romande et Swisslos, celles qui ont lieu en Suisse alémanique et au Tessin.

Alinéa 3

Selon le message concernant la LJAr, les cantons sont libres de définir les modalités de répartition des bénéfices nets, par exemple en tenant compte de la population ou des revenus bruts des jeux réalisés dans le canton (FF 2015 7729). À ce jour, tant l'IKV 1937 que les statuts de Swisslos contiennent des dispositions à ce sujet. Or, pour des raisons de transparence et de légitimité démocratique, la clé de répartition sera fixée de manière exhaustive à l'échelon de la convention intercantonale. Elle ne pourra donc être modifiée que par une révision de l'IKV 2020.

L'IKV 1937 prévoyait initialement que les bénéfices nets des loteries soient répartis entre les cantons au prorata de la population établie (art. 5 IKV 1937). Par la suite, le mécanisme de répartition a évolué.

- Un montant fixe déduit des bénéfices nets est versé à chaque canton, le solde est réparti en proportion de la population (art. 5 des statuts de Swisslos⁴). Cette disposition s'applique uniquement aux loteries à billets.
- Les loteries à numéros ont été introduites en 1970. Dans un premier temps, elles étaient proposées sur la base d'un contrat passé entre Swisslos, d'une part, et la Société du Sport-Toto, la Société coopérative de loterie SEVA et la Loterie Romande, d'autre part. En vertu d'une décision prise en 1995 par son assemblée générale, Swisslos répartit sa part des bénéfices nets des loteries à numéros (aujourd'hui: Swiss Lotto, EuroMillions et d'autres) pour moitié en proportion de la taille de la population et pour moitié en proportion du chiffre d'affaires réalisé dans le canton (art. 6 des statuts de Swisslos).
- Les bénéfices des paris sportifs (repris en 2006 à la Société du Sport-Toto) et des jeux d'adresse en ligne, proposés par Swisslos depuis 2015, sont répartis selon la même clé que ceux des loteries à numéros (pour moitié selon la population et pour moitié selon le chiffre d'affaires).

Les dispositions de l'alinéa 3 (lit. a et b) reprennent donc le mécanisme actuel de répartition des bénéfices, qui fonctionne bien.

³ Le canton qui entend soutenir ce genre de projet peut en prendre la décision de façon autonome. Il peut mettre les subventions à charge de son fonds de répartition cantonal ou les déduire du montant qu'il reçoit de Swisslos avant de le verser sur ledit fonds.

⁴ Version du 27 novembre 2009

Alinéa 4

L'alinéa 4 tient compte de l'article 28 LJAr, lequel permet aux cantons d'interdire l'exploitation de certains types de jeux de grande envergure. Il implique en outre que les membres de la société coopérative doivent adhérer au concordat sur les jeux d'argent, puisque dans le cas contraire, ils ne peuvent pas autoriser l'exploitation de jeux de grande envergure sur leur territoire. Si certains jeux sont interdits dans un canton, ce dernier ne participe pas aux bénéfices nets de ces jeux.

Article 3 Représentation des cantons signataires au sein de la société coopérative

Chaque canton est représenté au sein de l'assemblée générale de Swisslos. L'article 3 dispose que les cantons y délèguent un membre de leur gouvernement. Il ne vise que les conseillers d'État actifs. Il garantit ainsi la représentation des intérêts des cantons en leur qualité de propriétaires de Swisslos. À noter que les dispositions relatives aux incompatibilités figurant à l'article 39, alinéa 2 CJA excluent que le même membre du gouvernement soit délégué à l'assemblée générale de Swisslos et à la CSJA en vertu de l'article 4 CJA.

Article 4 Dispositions communes pour les petites loteries

Par définition, les petites loteries se limitent au canton qui les organise (voir art. 3, lit. f LJAr). La LJAr et son ordonnance d'application précisent en outre la valeur maximale d'émission et contiennent d'autres restrictions et exigences en matière de petites loteries.

Alinéa 1

Il est judicieux de maintenir une limitation des petites loteries dans la présente convention, dans un contexte où l'exploitation d'une partie importante des petites loteries est transférée à Swisslos. Cette dernière les intègre, sous forme de tranches, dans l'un de ses jeux de billets à gratter et verse une part des bénéfices aux exploitants de petites loteries. En l'absence de limitation, le nombre de petites loteries pourrait augmenter considérablement, au détriment des bénéfices des grandes loteries, lesquels sont versés sur les fonds de répartition des cantons.

Dans l'ordonnance fédérale du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent (OJAR; RS 935.511), la valeur d'émission maximale des petites loteries est fixée à 100 000 francs. Elle est de 500 000 francs⁵ pour les petites loteries destinées à financer un événement d'importance suprarégionale. Avec une limite fixée à 1,50 franc par habitant, le contingent total s'élève actuellement à 9,2 millions par année pour tout le périmètre d'activité de Swisslos. Environ 5,7 millions de francs de ce contingent sont utilisés à ce jour et l'évolution est stable (moyenne 2010-2015: 5,5 millions de francs). Cependant, en 2015 par exemple, 21 petites loteries ont eu une valeur d'émission supérieure à 100 000 francs, pour un total de 4,1 millions de francs. Leurs valeurs d'émission doivent être réduites à l'avenir, du moins dans certains cas. Compte tenu des résultats de la procédure de consultation, le montant du contingent est porté à 2,50 francs

⁵ La version allemande mentionne, par erreur, un montant de 400 000 francs.

par habitant (ce qui correspond à un total d'environ 15,3 millions de francs par an pour tout le périmètre d'activité de Swisslos), chaque canton ayant droit à un montant minimal de 100 000 francs. Ainsi, les cantons faiblement peuplés peuvent eux aussi tirer pleinement parti de la valeur d'émission maximale prescrite par la Confédération pour les petites loteries. L'augmentation des contingents pour les cantons faiblement peuplés ne paraît pas problématique, puisque le contingent total des petites loteries n'a de loin pas été épuisé jusqu'à présent. Ces deux modifications ne devraient pas avoir d'influence notable sur les moyens revenant aux cantons et destinés à des fins d'utilité publique.

Alinéas 2 et 3

Comme aujourd'hui, il ne sera pas admissible de transférer des parts inutilisées du contingent aux années suivantes (ou, ce qui revient au même, d'utiliser de manière anticipée le contingent de l'année à venir). En effet, ce serait contraire au principe même de la limitation des petites loteries. En revanche, la cession de parts inutilisées à d'autres cantons reste possible, cette solution s'étant révélée utile pour les petits cantons.

Article 5 Communication de l'utilité publique

Les cantons ont intérêt à ce que le public et, plus encore, les destinataires des bénéfices nets des jeux d'argent connaissent le caractère d'utilité publique de la société coopérative et l'origine des subventions octroyées. Il convient d'inscrire dans la convention l'engagement pris par les cantons de communiquer l'origine des subventions lors de l'octroi et d'astreindre les bénéficiaires à rendre public le soutien reçu, en tout cas au moyen du logo de Swisslos et, mieux encore, par des annonces et des canaux similaires.

Article 6 Modification de la convention

De façon générale, la modification d'une convention suit le même processus que sa conclusion. À l'instar de cette dernière, elle requiert l'approbation de tous les cantons signataires, au terme d'un long processus se déroulant dans chaque canton en vue d'en assurer la validité formelle. Ce processus ne sera engagé que si une majorité qualifiée des cantons donnent leur approbation, soit trois quarts des personnes déléguées de tous les cantons signataires. L'alinéa 3 prévoit une procédure simplifiée pour les modifications ne laissant aucune liberté de décision (p. ex. adaptations au droit supérieur).

Article 7 Dénonciation de la convention

Le délai de dénonciation est plus long que dans l'IKV 1937. Cette modification prend en compte le nouveau cadre légal et les nouvelles conditions d'exploitation.

L'alinéa 2 précise que si un canton dénonce la convention, il ne la rend caduque que sur son territoire. Il ne peut plus, dès lors, exploiter de jeux de grande envergure (étant donné l'art. 49 CJA, selon lequel une seule autorisation peut être délivrée pour les cantons alémaniques et le Tessin, et l'art. 21 LJAr, selon lequel l'exploitation de jeux de grande envergure doit être autorisée par l'autorité intercantonale).

Si le CJA n'était plus applicable en raison de sa résiliation par un canton, la validité de la présente convention n'en serait pas touchée. En effet, Swisslos pourrait continuer ses activités en tant qu'entreprise (dans les limites du droit fédéral).

Article 8 Rapport avec le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse

Tant le CJA que la présente convention ont caractère de loi au sens formel. En cas de contradiction, les dispositions du CJA priment.

Article 9 Entrée en vigueur de la convention

L'entrée en vigueur de la convention requiert l'approbation de tous les cantons signataires de l'IKV 1937. Les cantons déclarent leur adhésion auprès de l'assemblée générale de Swisslos, laquelle annonce l'entrée en vigueur aux cantons et à la Confédération.

Article 10 Abrogation de l'IKV 1937

La présente convention remplace l'IKV 1937.

Article 11 Disposition finale

La révision totale de l'IKV entraîne une révision des statuts de Swisslos. Ces derniers doivent reprendre les dispositions concernant la répartition des bénéfices nets (art. 2)⁶ et la représentation des cantons au sein de la société coopérative. Le délai de six mois paraît approprié, d'autant plus que les travaux peuvent commencer pendant le processus de ratification de l'IKV 2020.

⁶ La version allemande renvoie, par erreur, à l'art. 3.