

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer, au nom du Canton de Vaud, au Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) ; et

Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer, au nom du Canton de Vaud, à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le 9 novembre 2020, à la salle de la Buvette du Parlement vaudois, rue Cité-Devant 13 à Lausanne, Elle était composée de Mmes et MM. les député·e·s Sergei Aschwanden, Florence Bettschart-Narbel, François Cardinaux, Julien Cuérel, Eliane Desarzens, Philippe Ducommun, Rebecca Joly, Catherine Labouchère, Yves Paccaud, Daniel Ruch (en remplacement de M. Philippe Cornamusaz), Maurice Treboux, Daniel Trolliet, Marc Vuilleumier et Sébastien Cala (président et rapporteur).

Excusé·e : M. Philippe Cornamusaz et Mme Nathalie Jaccard.

M. le Conseiller d'Etat Philippe Leuba, chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS) a également participé à la séance, accompagné de M. Luc Humbert, juriste au service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI) et Mme Aline Delacrétaç, responsable de missions stratégiques au service des affaires culturelles (SERAC).

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance. Il en est chaleureusement remercié.

2. RAPPORT SÉPARÉ DE LA COMMISSION SUR L'ADHÉSION AU CJA ET À LA CORJA

Dès l'entame de la séance, le Conseil d'Etat a proposé aux membres de la commission de diviser leurs travaux en deux phases. Tout d'abord, assurer le traitement des deux EMPD qui autorisent le Canton de Vaud à adhérer au Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) et à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA), et d'examiner ensuite le projet de loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJA).

Cette demande du Conseil d'Etat est motivée par le fait que l'entrée en vigueur du CJA et de la CORJA doit être effective au 1^{er} janvier 2021 afin que la Loterie Romande (LoRo) puisse continuer à exploiter les jeux de loterie de grande envergure sur le territoire vaudois.

Afin d'éviter un vide juridique susceptible de mettre en danger l'organisation des jeux de loterie – dont dépendent plusieurs milliers d'emplois et qui garantit par ailleurs des dizaines de millions de francs en faveur de la culture, du sport, de la santé et du social – le Conseil d'Etat adoptera d'ici la fin de l'année 2020 un arrêté qui assurera la transition entre le vote du Grand Conseil et l'entrée en vigueur définitive du CJA et de la CORJA à l'échéance du délai référendaire de 60 jours, si le Grand Conseil accepte, bien entendu, les EMPD. Cet arrêté du Conseil d'Etat, non soumis à référendum, permettra au CJA et à la CORJA d'entrer en vigueur de manière anticipée.

Les trois EMPL soumis en parallèle ne présentant pas le même caractère d'urgence, la commission pourra prendre tout le temps nécessaire à leur traitement.

Si les membres de la commission sont conscient.e.s que la situation sanitaire actuelle ne facilite pas le travail du Conseil d'Etat, ils/elles regrettent unanimement que le traitement de ce dossier n'ait pas été anticipé alors que la LJA, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, prévoyait un délai de deux ans pour l'adaptation du droit cantonal et que le rapport final de la Commission interparlementaire (CIP) a été rendu en automne 2019.

Vote : à l'unanimité, la commission accepte d'établir un premier rapport portant sur les deux EMPD autorisant le Conseil d'Etat à adhérer, au nom du Canton de Vaud, au Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) et à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA).

3. PARTICIPATION DES PARLEMENTS

Deux phases de consultation ont été menées lors de l'élaboration du projet de CJA, dont la première en 2017 déjà, sans que la Conférence nationale spécialisée des membres des gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM) n'ait souhaité inclure formellement les organes législatifs cantonaux dans la phase d'élaboration. En conséquence, à l'issue de la procédure de consultation, le CJA a été soumis pour approbation des parlements sans que ces derniers n'aient pu émettre des observations ou proposer des amendements.

Concernant le CJA il s'est donc avéré impossible de faire un travail constructif sachant que les parlements romands étaient appelés à se prononcer au sein d'une Commission interparlementaire (CIP) alors que le concordat avait déjà été ratifié dans certains cantons alémaniques. Il est souhaité qu'à l'avenir une meilleure collaboration entre les gouvernements et les parlements soit mise en place.

A l'inverse, il est à relever qu'au niveau romand, les gouvernements se sont montrés désireux d'associer les parlements au processus d'élaboration de la CORJA, conformément aux dispositions de la CoParl¹. Dans ce cadre, la Conférence Romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ) a, pour partie, intégré les observations que la CIP a émises à l'issue d'un examen détaillé du projet².

Trois membres de la présente commission ad'hoc ont participé, au sein de la délégation vaudoise, aux travaux de la CIP et confirment que des points importants ont été pris en compte dans la version finale de la CORJA, notamment :

- instituer une Commission interparlementaire chargée du contrôle des organes intercantonaux institués par la CORJA. La Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA) devra adresser chaque année à la Commission un rapport détaillé de son activité. La Commission interparlementaire de contrôle sera composée de trois membres par canton signataire ;
- imposer une coordination et une harmonisation forte entre les cantons romands concernant les jeux de petite envergure (notamment les tournois de poker).

La disposition relative aux organes de répartition a été amplement débattue au sein de la CIP³ qui a émis de sérieux doutes à son propos. Elle a toutefois admis qu'une partie des contributions, limitée à 30%, puisse être attribuée directement par le Conseil d'Etat, mais impérativement dans un cadre conforme à la CORJA (modalités et critères définis aux articles 17 et ss.) et au droit fédéral (LJA). Cela exclut dès lors l'affectation de ces sommes à des tâches incombant aux pouvoirs publics ou à la compensation durable de baisses de subventions. Par ailleurs, la part des bénéfices de la LoRo dont l'attribution revient au Conseil d'Etat doit faire l'objet d'une comptabilité séparée des comptes de l'Etat, ce qui a été rappelé à plusieurs reprises par un.e membre de la commission et confirmé par M. le Conseiller d'Etat.

A la demande de la CIP, il a en outre été précisé que la part du bénéfice que chaque canton attribue au domaine du sport, respectivement aux autres domaines (culture, santé, social), doit être fixée dans les statuts de la Loterie Romande.

¹ Convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl).

² La CIP s'est réunie les 2 septembre et 3 octobre 2019. Préalablement la délégation vaudoise s'est rencontrée les 18 juin et 9 juillet.

³ Rapport explicatif de la Conférence romande de la Loterie et des Jeux (CRLJ).

Il est précisé que, dans le canton de Vaud, les thématiques soutenues par la Fondation d'aide sociale et culturelle (FASC) sont aussi le patrimoine, la recherche, le tourisme et l'environnement

Il est à relever que les éléments suivants, proposés par la CIP, n'ont toutefois pas été intégrés dans la version finale de la CORJA :

- l'obligation de nommer des juges romands de dernière instance. Il sera en effet possible que des juges de deuxième instance soient nommés par la CRJA, mais cela ne sera pas obligatoire ;
- la publication de la rémunération des organes dirigeants dans le rapport annuel adressé à la commission interparlementaire de contrôle. Cette proposition n'a pas été retenue, car la surveillance sur les exploitants de jeux de grande envergure et leurs organes de direction incombe à l'autorité intercantonale (GESPA) selon l'art. 107 LJAr, et non pas aux cantons ;
- l'exigence d'un préavis de la commission interparlementaire de contrôle sur les statuts de la Loterie Romande n'a pas non plus été retenue, pour la même raison (cela relève de la compétence de l'autorité intercantonale de surveillance au sens de la LJAr).

Les versions définitives du CJA et de la CORJA ayant été signées par les différents gouvernements cantonaux concernés, elles sont soumises à l'approbation formelle du Grand Conseil qui ne peut toutefois plus les modifier. De fait, les législatifs cantonaux ne peuvent que ratifier ou non le CJA et la CORJA.

Avant que le Grand Conseil vaudois ne se prononce, il est important de rappeler qu'il fallait qu'au moins 18 cantons ratifient le CJA pour qu'il entre en vigueur au 1^{er} janvier 2021. A l'heure actuelle, 21 cantons ont déjà officiellement adhéré à ce concordat. La CORJA ayant également été ratifiée par au moins deux cantons, elle entrera également en vigueur au 1^{er} janvier 2021. De fait, en refusant l'autorisation au Conseil d'Etat d'adhérer au nom du Canton de Vaud au CJA et/ou à la CORJA, le Grand Conseil exclurait la possibilité d'organiser des jeux d'argent de grande envergure sur le territoire vaudois. La Loterie Romande n'aurait donc plus de base légale pour exercer son activité dans notre canton.

4. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Il est apparu opportun au Conseil d'Etat de présenter une vision globale du dispositif au parlement dans un seul objet (EMPD/EMPL), même si, pour des raisons de délais, il est aujourd'hui nécessaire de le scinder.

Les nouvelles exigences nécessitent une adaptation et une révision des conventions intercantionales existantes au niveau suisse et au niveau romand. Dans ce contexte, le CJA et la CORJA sont nécessaires pour mettre en application les exigences du dispositif constitutionnel adopté en votation populaire et duquel découle la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr).

5. EXAMEN POINT PAR POINT DES EMPD (CJA ET CORJA)

La commission prend bonne note que les parlements romands représentés au sein de la Commission interparlementaire (CIP) ont pu prendre position sur le projet de convention et que leurs observations ont été en partie intégrées par la CRLJ dans la version finale de la CORJA.

Par contre, la commission déplore que pour le CJA, la Conférence suisse spécialisée des membres des gouvernements (CDCM) n'ait pas respecté les délais de consultation des parlements cantonaux.

5.1 ELÉMENTS RELEVANT DE L'EMPD AUTORISANT LE CONSEIL D'ETAT À ADHÉRER, AU NOM DU CANTON DE VAUD, AU CONCORDAT SUR LES JEUX D'ARGENT AU NIVEAU SUISSE (CJA)

Point 2.2.1 Les organes mis en place par le CJA – Le Tribunal des jeux d'argent

La commission a demandé des informations sur la création du Tribunal des jeux d'argent dont l'activité devrait débiter au 1^{er} janvier 2021. Ainsi, un.e commissaire s'interroge quant à la nomination des juges, à la mise en place d'un greffe dédié, etc. alors que les délais sont très courts.

Il est notamment indiqué, dans le rapport explicatif, que pour assurer un bon fonctionnement, le Tribunal devra être constitué de magistrat·e·s disposant de suffisamment de temps, mais aussi d'une grande expérience. Actuellement, on ne connaît que la répartition géographique des juges (5 juges : 2 de Suisse romande, 2 de Suisse alémanique et 1 du Tessin) ; et 3 juges suppléant(e)s (2 de Suisse alémanique et 1 de

Suisse romande ou du Tessin). M. le Conseiller d'Etat indique que, bien que le Tribunal des jeux d'argent n'est pas encore instauré, il traitera tout de même des litiges qui surviendront à partir du 1^{er} janvier 2021.

Un.e commissaire relève la problématique de la transmission entre l'actuelle commission de recours en matière de loterie et le futur Tribunal des jeux d'argent. M. le Conseiller d'Etat indique qu'il est très probable que certaines candidatures émanent de la commission actuelle et il garantit que la transition est organisée telle que prévue dans les dispositions transitoires du CJA (art. 73).

Point 2.2.5 Définition de la perception et de l'utilisation des redevances pour le financement des charges liées aux jeux d'argent et à la lutte contre la dépendance aux jeux.

La nouvelle législation renforce le dispositif de lutte contre l'addiction et la dépendance au jeu, en particulier celles liées à des jeux du type Tactilo. La commission soutient le fait de vouloir concentrer les mesures de prévention sur des jeux disponibles dans les lieux publics tels que les cafés, bars ou restaurants. Les personnes exploitantes sont en effet généralement moins bien formées à la prévention des risques d'addiction liés aux jeux d'argent que les acteurs de la branche, tels que les casinos. M. le Conseiller d'Etat tient d'ailleurs à souligner qu'un important travail est réalisé en collaboration avec ces derniers.

M. le Conseiller d'Etat précise en outre que la redevance fixée par le CJA à 0,5%, pour financer la prévention et la lutte contre le jeu excessif, est prélevée sur le produit brut des jeux annuels, ce qui représente environ 2 millions de francs. Un.e commissaire souligne que l'addiction aux jeux d'argent a un coût pour la société notamment en termes sociaux et humains. Il apparaît donc essentiel de protéger les joueurs excessifs qui n'arrivent pas à s'arrêter de jouer au risque de perdre leur argent, leur emploi et leur famille.

Selon la CORJA, l'utilisation de cette redevance est entièrement déléguée à la Conférence spécialisée compétente en matière sanitaire (aujourd'hui la CLASS) qui en détermine toutes les modalités d'utilisation. Au niveau de la loi d'application vaudoise, c'est le département en charge de la santé qui est désigné compétent en matière d'élaboration et de contrôle des mesures de prévention contre le jeu excessif.

Il est rappelé qu'en Suisse, les jeux d'argent sont licites uniquement parce que l'intégralité des bénéfices nets est affectée à des buts d'utilité publique.

5.2 ELÉMENTS RELEVANT DE L'EMPD AUTORISANT LE CONSEIL D'ETAT À ADHÉRER, AU NOM DU CANTON DE VAUD, À LA CONVENTION ROMANDE SUR LES JEUX D'ARGENT (CORJA)

Point 5.1 Processus d'élaboration de la Convention romande sur les jeux d'argent

Il est fait remarquer au Conseil d'Etat que lorsqu'un premier projet de convention est établi fin 2018, puis envoyé en consultation en 2019, le Conseil d'Etat devrait être en mesure de le transmettre au Grand Conseil courant 2020, sans devoir recourir à un arrêté transitoire et un rapport de commission urgent.

Point 5.2.1. Petites loteries et tournois de poker hors casino (Art. 1 let. B)

Un.e commissaire s'interroge quant à la possibilité future de pouvoir organiser des tournois de jass où il y a parfois des petits gains financiers pour les vainqueurs.

Il lui est répondu qu'à l'inverse du poker, le jass a jusqu'à présent toujours été considéré comme un jeu d'adresse. De fait, un petit tournoi de jass devrait encore pouvoir avoir lieu sans autorisation particulière.

5.2.5 Répartition des bénéfices destinés à des buts d'utilité publique

Sous ce point, il est indiqué que, dans le respect des organisations cantonales existantes, les cantons romands ont choisi de réglementer ces différentes questions à un niveau intercantonal.

M. le Conseiller d'Etat confirme que les cantons romands ont admis un système de répartition mixte avec, dans le Canton de Vaud, la Fondation d'aide sociale et culturelle (FASC), la Fondation Fonds du sport vaudois (FFSV), et la possibilité d'avoir une troisième entité plus proche du monde politique. L'objectif est de bouleverser le moins possible le système tel qu'il existe aujourd'hui dans les différents cantons romands.

6. EXAMEN ARTICLE PAR ARTICLE DU CJA ET DE LA CORJA

L'analyse des deux accords n'a pas suscité de commentaires complémentaires de la part de la commission. Cette dernière a également pris acte des annexes (rapports explicatifs, rapport de la CIP, avis de droit).

7. VOTES

Projet de décret relatif à l'adhésion du Canton de Vaud au Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité,

L'art. 2 du projet de décret (formule d'exécution) est adopté à l'unanimité.

Entrée en matière sur le projet de décret

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.

Projet de décret relatif à l'adhésion du Canton de Vaud à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité,

L'art. 2 du projet de décret (formule d'exécution) est adopté à l'unanimité.

Entrée en matière sur le projet de décret

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.

Les Charbonnières, le 12 novembre 2020

Le rapporteur :

Sébastien Cala