Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant adhésion du Canton de Neuchâtel à l'accord complémentaire 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 1er octobre 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le présent rapport porte sur l'adoption d'un décret portant adhésion à l'accord complémentaire 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; cet accord complémentaire a pour but d'éviter la survenance d'un vide juridique, s'agissant de l'autorité de surveillance des loteries intercantonales, qui pourrait découler du fait que la nouvelle loi sur les jeux d'argent d'une part et la législation intercantonale et cantonale d'application d'autre part n'entreront pas en vigueur en même temps.

1. OBJET DU DECRET

Le 1er novembre 2005, votre conseil a adopté le décret portant adhésion du Canton de Neuchâtel 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 (RSN 933.515; 05.035; ci-après : CILP). Ce concordat est entré en vigueur le 1er janvier 2006. Il a pour but de régler 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, soit, sur le territoire des cantons romands, de la Loterie romande.

Le 10 juin 2018, le peuple suisse a adopté la loi sur les jeux d'argent (LJAr), du 29 septembre 2017, qui régira l'ensemble des jeux d'argent en Suisse. Une révision

complète de la CILP, qui s'applique à tous les cantons suisses, et l'élaboration d'un concordat romand, qui remplacera la 9ème convention relative à la Loterie romande, du 18 novembre 2005, sont en cours. La législation cantonale d'application, soit la loi sur la police du commerce (LPCom), du 18 février 2014 (RSN 941.01), et la loi d'introduction de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LILMJ), du 24 octobre 2000 (RSN 933.52), ainsi que les règlements d'exécution, devra également être révisée.

L'entrée en vigueur de la LJAr est prévue pour le 1er janvier 2019. Les cantons disposent d'un délai de deux ans pour adapter leur législation en matière de jeux de petite envergure (art. 144, al. 2 LJAr) et d'affectation des bénéfices nets (article 145 LJAr). En revanche, la LJAr n'accorde pas de délai explicite aux cantons pour leur permettre d'adapter le droit intercantonal s'agissant en particulier de la mise en place d'une autorité d'autorisation des jeux de grande envergure.

La CILP a notamment instauré la commission des loteries et paris (ComLot) chargée de l'homologation de nouveaux jeux et de la surveillance pour les loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse. Selon l'article 105 LJAr "Les cantons qui comptent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire instituent par concordat une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution (autorité intercantonale)". Après analyse de la situation, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM), organe de la CILP, est parvenue à la conclusion qu'il est nécessaire de conclure un accord complémentaire en vue d'assurer la continuité de la compétence de la ComLot en qualité d'autorité de surveillance. Le projet d'accord complémentaire est soumis aux cantons en vue de son adoption. En vertu de l'article 56, alinéa 1 Cst. NE, le Grand Conseil approuve les traités internationaux et les traités intercantonaux qui ne relèvent pas de la compétence exclusive du Conseil d'État. Votre conseil est seul compétent pour approuver l'accord complémentaire proposé.

L'accord a pour seuls buts d'assurer la continuité de la compétence de l'autorité intercantonale de surveillance et de garantir l'indépendance de cette autorité intercantonale telle qu'exigée par la LJAr. Les projets de concordats et de législation cantonale d'application vous seront soumis ultérieurement. Cet accord complémentaire est limité dans le temps jusqu'à l'entrée en vigueur du futur concordat. Des explications complémentaires, élaborées par la CDCM, figurent à l'annexe 2 du présent rapport.

2. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT

Le présent projet de décret n'a pas d'incidence financière pour l'État ni de conséquences sur le personnel de l'État.

3. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de décret présenté n'entre pas dans les catégories qui justifieraient un vote à la majorité de trois cinquièmes prévues aux articles 57 Cst.NE et 36 LFinEC ; le vote se fait par conséquent à la majorité simple des votants (art. 309 OGC).

4. REFERENDUM

Le décret est soumis au référendum facultatif (art. 42, al. 3, let. e Cst. NE).

5. URGENCE

Au vu de ce qui précède, l'accord complémentaire doit être adopté en 2018. Conformément à son article 4, l'accord est conclu quand tous les cantons l'ont accepté. Un retard neuchâtelois serait préjudiciable à tous les cantons. Nous sollicitons par conséquent le traitement urgent de ce rapport, sans examen préalable par une commission (art. 160, al. 1, let. i, art. 166, al. 2 et 170, al. 1, let. c OGC).

6. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, nous vous invitons à adopter le projet de décret qui vous est soumis.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 1er octobre 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président, L. KURTH

La chancelière, S. DESPLAND

Décret
portant adhésion du Canton de Neuchâtel à l'accord complémentaire 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

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu 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 ;

vu la loi sur les jeux d'argent (LJAr), du 29 septembre 2017 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du1er octobre 2018,

décrète :

Article premier Le Canton de Neuchâtel adhère à l'accord complémentaire 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 28 mai 2018.

Art. 2 [1]Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il en fixe la date d'entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, *La secrétaire générale*

ANNEXES

Annexe 1

Accord complémentaire

à 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)

adopté le 28 mai 2018 par la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries en vue de la ratification par les cantons

Les cantons,

considérant que

- la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr; RS 935.51) entrera en vigueur le 1er janvier 2019;
- que la CILP doit être remplacée par le concordat sur les jeux d'argent pour l'ensemble de la Suisse (ci-après: « CJAr »);
- que le CJAr pourra entrer en vigueur au plus tôt le 1er juillet 2020;
- que, selon l'art. 105 LJAr, les cantons qui comptent autoriser des jeux de grande envergure sur leur territoire instituent par concordat une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution (autorité intercantonale);
- que la LJAr règle les tâches et les pouvoirs de l'autorité intercantonale (cf. notamment art. 105 à 122 LJAr);
- que la commission des loteries et paris instituée en vertu de la CILP exerce actuellement la fonction d'autorité d'homologation et de surveillance pour les loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse et que le projet de concordat sur les jeux d'argent pour l'ensemble de la Suisse prévoit que les organes institués sous l'empire de la CILP seront transférés dans la nouvelle organisation;
- que, selon l'art. 106 LJAr, l'autorité intercantonale exerce ses activités en toute indépendance, ce qui, selon le message, impose que l'organe chargé de la désignation des membres de l'autorité intercantonale présente lui-même des garanties d'indépendance vis-à-vis des exploitants de jeux d'argent (FF 2015 7721);

conviennent de ce qui suit:

Art. 1 Autorité intercantonale

La commission des loteries et paris instituée en vertu de la CILP est l'autorité intercantonale au sens de l'art. 105 LJAr. Elle exerce les tâches que la LJAr attribue à l'autorité intercantonale et dispose des pouvoirs que le droit fédéral lui attribue.

Art. 2 Indépendance

1 Dès le 1er janvier 2019, les cantons ne délégueront à la CDCM que des représentantes et des représentants qui sont indépendants à l'égard des exploitants de jeux d'argent.

2 Les prescriptions de la LJAr sur l'indépendance seront respectées lors des élections complémentaires de membres de la commission des loteries et paris ou de la commission de recours qui seraient nécessaires avant l'entrée en vigueur du concordat sur les jeux d'argent pour l'ensemble de la Suisse.

Art. 3 Durée de validité

Le présent accord est applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du concordat sur les jeux d'argent pour l'ensemble de la Suisse.

Art. 4 Conclusion

Le présent accord est conclu quand tous les cantons l'ont accepté.

Annexe 2

Explications

au sujet de l'accord complémentaire à 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)

I. Les raisons d'une solution transitoire

Le 10 juin 2018, le peuple suisse a accepté la loi sur les jeux d'argent avec 72.9 % de oui. La loi fédérale sur les jeux d'argent entrera vraisemblablement en vigueur le 1er janvier 2019.

Le processus de révision de la CILP est très avancé. On prévoit que la CDCM adoptera en novembre 2018 le concordat sur les jeux d'argent pour l'ensemble de la Suisse en vue de la ratification par les cantons, le but étant que le CJAr entre en vigueur le 1er juillet 2020. Certes, on recherchait à l'origine une entrée en vigueur simultanée, mais il s'est révélé que ce n'était pas réalisable.

La LJAr contient diverses dispositions transitoires pour les détenteurs d'autorisations d'exploitants et d'autorisations de jeux (cf. art. 141 à 143 LJAr) et elle accorde aux cantons un délai de deux ans pour adapter leur législation en matière de jeux de petite envergure (art. 144 LJAr) et d'affectation des bénéfices nets (art. 145 LJAr). C'est sans doute par inadvertance que le législateur n'a pas prévu de délai pour l'adaptation du droit intercantonal, qui est sensiblement plus compliquée, et surtout plus longue, en comparaison d'un processus législatif cantonal.

Le présent accord complémentaire vise à garantir qu'il ne se crée pas de vide de réglementation pendant la période transitoire.

II. Besoin de réglementation

La CILP s'appliquera même après l'entrée en vigueur de la LJAr. Dès l'entrée en vigueur de la LJAr, les éventuelles dispositions de la CILP qui contredisent le nouveau droit fédéral seront automatiquement abrogées.

La commission des loteries et paris et les autres autorités créées par la CILP continueront à exercer les tâches que la CILP leur a confiées en s'appuyant sur la CILP et sur le nouveau droit fédéral.

Il apparaît cependant opportun d'instituer de la clarté pendant la période transitoire dans deux domaines:

a) Nom de l'autorité intercantonale

L'art. 105 LJAr ordonne aux cantons d'instituer une autorité intercantonale. Ils ont déjà institué une telle autorité dans la CILP. Les transferts de compétences prévus par la LJAr ont pour conséquence que, dès l'entrée en vigueur de la LJAr, la commission des loteries et paris exercera des compétences également dans le domaine des jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne. Ces compétences ne lui ont pas été formellement déléguées par les cantons. Il faut donc préciser, ce que fait l'art. 1 du présent accord complémentaire, que la commission des loteries et paris est l'autorité intercantonale prévue à l'art. 105 LJAr et que, par

conséquent, elle exerce toutes les tâches et tous les pouvoirs que le droit fédéral attribue à cette autorité.

b) Garantie de l'indépendance de l'autorité intercantonale exigée par la LJAr

Selon l'art. 106 LJAr, L'autorité intercantonale exerce ses activités en toute indépendance.[1] En matière d'indépendance, les dispositions en vigueur de la CILP vont moins loin que le droit fédéral qui doit entrer en vigueur. Selon le message concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent, il faut, pour garantir l'indépendance de l'autorité intercantonale, que l'organe chargé de la désignation présente lui-même des garanties d'indépendance vis-à-vis des exploitants de jeux d'argent (FF 2015 7721). Pour des raisons de transparence, les normes en matière d'indépendance, qui sont centrales pour le fonctionnement des organes institués par la CILP (et qui sont applicables même sans disposition à ce sujet dans l'accord complémentaire) doivent être reprises dans l'accord complémentaire. C'est pourquoi les cantons s'engagent, à l'art 2 al. 1, à ne déléguer à l'avenir à la CDCM que des membres qui remplissent les exigences plus strictes du droit fédéral. L'art. 2 al. 2 précise que les prescriptions du droit fédéral au sujet de l'indépendance seront respectées pour les élections complémentaires éventuellement nécessaires pendant la période transitoire.

III. Forme juridique: compatibilité avec le rang d'ordonnance

La LJAr règle, à la section 2 de son chapitre 8, les tâches et les pouvoirs de l'autorité intercantonale. Le concordat existant désigne la commission des loteries et paris autorité commune d'homologation et de surveillance pour les loteries et les paris exploités sur le plan intercantonal ou dans l'ensemble de la Suisse. Sous l'empire de la LJAr, seront attribués à l'autorité intercantonale, en sus des tâches actuelles (déléguées par la CILP), notamment des tâches et des pouvoirs dans les domaines de l'autorisation et de la surveillance des jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne et de la lutte contre les offres de jeux non autorisées.

Pour des raisons de temps, il n'est pas possible, pour la période transitoire, d'inscrire dans une loi au sens formel la précision figurant à l'art. 1 du présent accord complémentaire, à savoir que la commission des loteries et paris est l'autorité intercantonale au sens de l'art. 105 LJAr, et de lui confier, de ce fait, des tâches supplémentaires. Cela n'apparaît pas non plus nécessaire pour les raisons suivantes:

- ce sont des tâches qui présentent une proximité avec les tâches actuelles de la commission des loteries et paris et les complètent;
- les dispositions de la LJAr constituent la base légale formelle pour l'action à l'égard des tiers;
- le présent accord a un effet limité dans le temps (jusqu'à l'entrée en vigueur du concordat sur les jeux d'argent pour l'ensemble de la Suisse);
- une réglementation apparaît urgente, la LJAr devant entrer en vigueur le 1er janvier 2019; il ne serait pas possible d'édicter une loi au sens formel avant cette date.

Les normes en matière d'indépendance du droit fédéral sont impératives pour les cantons. La norme de l'art. 2 du présent accord complémentaire ne fait que mettre en œuvre le droit fédéral. Il n'existe pas ici une marge de manœuvre, si bien qu'un accord ayant rang d'ordonnance suffit.

[1] À ce sujet, le message précise ce qui suit: « L'autorité intercantonale ne pourra recevoir aucune instruction des autorités concernant l'exercice de sa fonction, et elle devra également être indépendante des exploitants de jeux d'argent qu'elle est chargée de surveiller. Pour le reste, il appartiendra au droit cantonal de fixer les conditions-cadres nécessaires à l'indépendance de l'autorité intercantonale. Ainsi, la procédure de désignation des membres de l'autorité, de même que les règles concernant sa composition, son organisation et son fonctionnement devront garantir son indépendance institutionnelle. »

IV. Urgence

La procédure de ratification est définie par le droit cantonal. Pour qu'un fonctionnement irréprochable de la commission des loteries et paris soit garanti au 1er janvier 2019, cette affaire requiert un traitement urgent, de façon que l'accord complémentaire puisse entrer en vigueur en même temps que la LJAr (au 1er janvier 2019).