

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 8 avril 2020)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

- d'un projet de décret portant adhésion du canton de Neuchâtel au Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)
- d'un projet de décret portant adhésion du canton de Neuchâtel à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA)
- d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LILJAr)

Introduction

La motion 20.118 « Maintenir la pratique actuelle de la LoRo est primordial ! » a été acceptée par le Parlement neuchâtelois lors de la session de février 2020. Cette motion recommandait au Conseil d'État de ne pas changer la pratique actuelle de répartition des bénéficiaires de la Loterie romande (LoRo) et d'adopter une loi d'introduction de la Loi fédérale sur les jeux d'argent (LILJAr) indiquant que la totalité du montant à distribuer reste dans les mains des commissions actuelles de la LoRo.

Composition de la commission

La commission a examiné le rapport 20.021 dans la composition suivante :

Président : M. Jean-Jacques Aubert
Vice-Président : M. Christophe Schwarb
Membres : M. Baptiste Hunkeler,
M^{me} Corine Bolay Mercier
M. Thomas Facchinetti
M. Xavier Challandes
M^{me} Zoé Bachmann
M. Fabio Bongiovanni
M. Jean-Claude Guyot (*en remplacement de Béatrice Haeny*)
M. Jonathan Gretilat
M. Michel Zurbuchen
M. Marc Arlettaz
M. Alexandre Houlmann
M. Jean-Daniel Jeanneret-Grosjean
M. Hugues Scheurer

Travaux de la commission

La commission a examiné le rapport 20.021 lors de la séance du 5 mai en présence de M. Jean-Nat Karakash, conseiller d'État, chef du DEAS, de la cheffe du service juridique de l'État et d'une juriste dudit service. M. Mauro Moruzzi, premier signataire d'un amendement

de député-e-s interpartis à la loi d'introduction de la Loi fédérale sur les jeux d'argent (LILJAR), a été invité à participer à la séance.

Commentaire de la commission

Suite à l'acceptation de la loi sur les jeux d'argent (LJAR) en votation populaire en 2018, le droit cantonal doit être adapté à la nouvelle législation fédérale. Tous les cantons sont amenés à adopter trois textes de rang législatif qui doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021 au plus tard : le concordat intercantonal sur les jeux d'argent (CJA), la convention romande sur les jeux d'argent (CORJA), ainsi qu'une loi d'introduction cantonale (LILJAR).

Examen des projets de décrets

Les deux décrets ne soulèvent pas de remarques particulières.

La discussion s'est focalisée autour de quatre thèmes principaux : les montants attribués respectivement aux commissions LoRo et Sport, l'indépendance des commissions, la composition des commissions et la possibilité ou non pour l'État de préciser certains points de la loi d'introduction à l'aide de dispositions réglementaires.

Certains commissaires ont souligné que le sport est peu doté en moyens (15%) dans le canton de Neuchâtel, qui est le seul canton avec Lucerne à avoir des montants si bas. Le sponsoring dévolu au sport est difficile et les manifestations participent au rayonnement du canton et ont des retombées économiques importantes. Ils font donc la demande (amendement Jean-Claude Guyot) d'augmenter la part dévolue au sport en attribuant la compétence au Conseil d'État de prélever en amont 15% du montant total à distribuer par les commissions LoRo.

Pour le Conseil d'État, la proposition va à l'encontre de la volonté récemment exprimée par le Grand Conseil de ne pas confier au Conseil d'État une compétence d'attribution, une volonté partagée par le gouvernement. Par ailleurs, concernant l'ampleur des moyens dévolus au domaine sportif, il convient de relever que les comparaisons intercantionales sont parfois difficiles dans le système actuel, en raison des différents modes opératoires de distribution (certains cantons attribuent des montants au domaine sportif à travers le tourisme, d'autres prélèvent des sommes importantes dans les montants à répartir afin d'alimenter leur budget cantonal, ce qui fausse le calcul des ratios). Le Conseil d'État souligne que c'est justement dans le but d'harmoniser les pratiques au niveau romand que le nouveau ratio a été fixé de manière rigide et il rappelle qu'avec ce 15%, la part dévolue au sport augmente à 2,5 millions de francs (au lieu de 2 millions aujourd'hui), au détriment des autres domaines d'attribution. Il est aussi rappelé que le sport handicap relève des autres domaines d'attribution et n'émerge pas à la part dévolue au sport cantonal. En regard de ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose à l'amendement, mais confirme qu'il souhaite préciser les modalités de traitement des demandes portant sur des manifestations sportives à forte dimension touristique. L'intention est de pouvoir clarifier dans les dispositions d'application ces aspects de coordination, voire d'arbitrage dans les champs de compétence des deux organes de répartition. L'amendement Guyot a été refusé par la commission par 8 voix contre 5 et 2 abstentions.

Les amendements des député-e-s interpartis aux articles 3 et 8 ont été rédigés dans l'esprit de la motion 20.118. Le Conseil d'État s'est prononcé contre ces amendements, estimant qu'ils marquaient une certaine défiance vis-à-vis de l'autorité exécutive. Cet aspect est contesté par les signataires de l'amendement, dont l'intention est d'ancrer le statu quo actuel dans la loi, conformément à la volonté exprimée par le Grand conseil.

Les amendements à l'article 3 précisent la composition des commissions. Le débat a porté sur les questions suivantes :

- Qui désigne ou nomme les membres de la commission ?

- Est-ce le Conseil d'État seul ou le Conseil d'État sur proposition des membres de la commission LoRo ?
- Qui ou quel service représente l'État dans les commissions ?

En fin de compte, la commission n'a pas jugé nécessaire de préciser dans la loi d'introduction qui sont les représentants de l'État. Les amendements des député-e-s interpartis à l'article 3 ont été retirés. L'un des amendements de la commission concernant la représentation de l'État dans les commissions, contesté par le Conseil d'État, a été refusé par 8 voix contre 6 et 1 abstention, alors que l'amendement concernant la manière de nommer les membres par le Conseil d'État, soutenu par le Conseil d'État, a été accepté par 11 voix et 4 abstentions.

Toujours à l'article 3, l'amendement Thomas Facchinetti propose de détailler les domaines de l'utilité publique et de spécifier notamment les domaines de la culture, du social et du sport handicap. L'amendement Facchinetti a été accepté par la commission par 6 voix et 9 abstentions.

Les amendements des député-e-s interpartis à l'article 8 alinéas 1 et 2 ont trait à deux questions centrales, relevées d'ailleurs par la motion, et visent à garantir que

- la totalité des montants provenant de la Loterie Romande est distribuée par les commissions ; et que
- les commissions travaillent en toute indépendance.

Selon le service juridique, les textes législatifs de rang supérieur et la formulation de la loi d'introduction garantissent sans équivoque ces deux aspects. L'article 21, alinéa 2, CORJA stipule en effet que « Les organes de répartition statuent en toute indépendance sur les demandes de contribution qui leur sont adressées ». D'autre part, la formulation de l'article 3 de la loi d'introduction garantit que la totalité des montants à distribuer soit attribuée aux commissions LoRo. Au final, les amendements initialement déposés sur ces aspects ont été retirés.

La commission a également discuté de la question de savoir si le Conseil d'État peut ou non introduire des critères de répartition supplémentaires, non précisés dans la loi, en procédant par voie réglementaire. Selon l'article 8, alinéa 1, du projet de loi d'introduction, le Conseil d'État « adopte par voie réglementaire les critères de répartition permettant l'attribution de contributions par les commissions de répartition ; il consulte au préalable lesdites commissions ». Des exemples de dispositions réglementaires sont cités dans le rapport et consistent à :

- introduire la notion de développement durable ;
- procéder à différents ajustements afin d'assurer le meilleur alignement dans les règles de constitutions et de fonctionnement des deux organes de répartition ; et à :
- examiner avec les organes les modalités d'examen des demandes relatives aux grandes manifestations sportives ayant une portée touristique¹.

Pour certain-e-s député-e-s, toutes ces questions doivent figurer dans la loi, ce qui permet un débat parlementaire, et non dans les dispositions réglementaires qui sont de la seule compétence du Conseil d'État. L'amendement introduisant une disposition concernant le développement durable en lieu et place de l'article 8, al. 1 du projet de loi du Conseil d'État est cependant maintenu par ses auteur-es, qui estiment que la liste exhaustive des critères d'attribution doit être fixée dans la loi, ce qui impose de mentionner explicitement tout critère additionnel dans la LILJAr. Au demeurant, l'amendement proposé reprend le seul critère explicitement mentionné par le Conseil d'État dans son rapport. Cet amendement a été refusé par 9 voix contre 2 et 4 abstentions.

¹ P. 10 rapport 20.021

Enfin, le service juridique indique que le libellé de l'article 28, alinéa 1, LPCom dans la version figurant dans le rapport 20.021 est inexact et que cet alinéa doit être remplacé par le texte suivant :

¹Les articles 32, 33, 34, alinéas 3 à 7, et 37 à 40 dispositions des articles 32 à 34 et 37 à 40 de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr), du 29 septembre 2017, ainsi que et celles de l'article 37 de l'ordonnance sur les jeux d'argent (OJAr), du 7 novembre 2018, s'appliquent par analogie aux tombolas et lotos ~~petites loteries organisées sur le territoire du canton, à l'exception des tombolas et lotes~~ au sens de l'article 26 dont la somme totale des mises se situe entre 10'000 et 50'000 francs.²

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ces projets de décrets et le projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent.

² Les articles 32 et suivants LJAr concernent le régime applicable aux petites loteries. À l'article 41, alinéa 2, LJAr, le législateur fédéral a prévu une exception pour les petites loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative, avec des lots uniquement en nature, lorsque l'émission, le tirage des billets et la distribution des lots sont en corrélation directe avec la réunion récréative et que la somme totale maximale des mises est peu élevée, soit les petites loteries appelées « tombolas » et « lotos » à l'article 26 projet LPCom ; la somme maximale des mises au sens de cette disposition a été arrêtée à 50'000 francs par le Conseil fédéral (art. 40 OJAr). Dans le cadre des travaux préparatoires portant sur les dispositions d'application, les cantons romands ont estimé que ce seuil est trop élevé et ont préconisé de l'abaisser à 10'000 francs. Il en résulte trois catégories de petites loteries :

- des tombolas et des lotos, dont la somme totale des mises est supérieure à 50'000 francs, et des petites loteries qui ne sont pas des tombolas et des loteries : ces jeux sont soumis au régime ordinaire de la LJAr et soumis à autorisation (art. 32ss LJAr ; art. 10, al. 1, let. e, projet LPCom) ;
- des tombolas et des lotos dont la somme totale des mises ne dépasse pas 10'000 francs : ces jeux sont soumis à obligation d'annonce (art. 11, let. f, projet LPCom) ;
- des tombolas et des lotos dont la somme totale des mises se situe entre 10'000 et 50'000 francs : ces jeux sont soumis au régime ordinaire de la LJAr appliqué par analogie (art. 28, al. 1, projet LPCom, à corriger).

C'est pourquoi l'article 28, alinéa 1, LPCom, dans la version figurant dans le rapport 20.021, est inexact et doit être remplacé par le texte ci-dessus.

À noter que les alinéas 1 et 2 de l'article 34 LJAr s'appliquent à toutes les petites loteries (art. 41, al. 2, LJAr) ; il n'est dès lors pas nécessaire d'en prévoir l'application par analogie

Projet de loi et amendements

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Article 3, alinéa 1 ¹Le Conseil d'État constitue deux commissions de répartition chargées de redistribuer la part des bénéfices d'exploitation des grandes loteries attribuée au canton en l'affectant à des buts d'utilité publique.</p>		<p>Amendement Jean-Claude Guyot Article 3, alinéa 1 ¹Le Conseil d'État constitue deux commissions de répartition chargées de redistribuer <u>le 85% de</u> la part des bénéfices d'exploitation des grandes loteries attribuée au canton en l'affectant à des buts d'utilité publique. <u>Il attribue le 15% restant au domaine du sport.</u></p> <p>Refusé par 8 voix contre 5 et 2 abstentions</p>
<p>Article 3, alinéa 2 ²Les commissions sont les organes de répartition pour les contributions destinées au domaine du sport d'une part et les contributions destinées aux autres domaines de l'utilité publique et au sport handicap d'autre part.</p>	<p>Amendement de la commission <i>(initialement déposé par Thomas Facchinetti)</i> Article 3, alinéa 2 ² Les commissions sont les organes de répartition pour les contributions destinées au domaine du sport d'une part et les contributions destinées <u>à la culture, au social, au sport handicap et aux autres domaines de l'utilité publique</u> d'autre part.</p> <p>Accepté par 6 voix et 9 abstentions.</p>	

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
		<p>Amendement de député-e-s interpartis <i>(modifié par la commission)</i></p> <p>Article 3, alinéa 4 (nouveau)</p> <p>⁴L'État est représenté au sein de la commission de répartition pour les contributions destinées au domaine du sport par la ou le chef-fe du service des sports ; et au sein de la commission de répartition destinée aux autres domaines par la ou le chef-fe du service de la culture et un-e représentant-e d'un autre domaine.</p> <p><i>L'alinéa 4 du projet du Conseil d'État devient alinéa 5.</i></p> <p>Refusé par 8 voix contre 6 et 1 abstention</p>
<p>Article 3, alinéa 4</p> <p>⁴Le Conseil d'État nomme les membres et les président-e-s des commissions, arrête, si nécessaire, leurs modalités de fonctionnement et ratifie leurs règlements internes.</p>	<p>Amendement de la commission <i>(initialement amendement député-e-s interpartis</i></p> <p>Article 3, alinéa 4</p> <p>⁴Le Conseil d'État nomme les membres et les président-e-s des commissions et ratifie <u>les</u> règlements internes <u>que les commissions lui soumettent</u>.</p> <p>Accepté par 11 voix et 4 abstentions</p>	
<p>Article 8</p> <p>¹Le Conseil d'État adopte par voie réglementaire les critères de répartition permettant l'attribution des contributions par les commissions de répartition ; il consulte préalablement lesdites commissions.</p> <p>²Il ratifie les attributions proposées par les commissions sous l'angle de la légalité.</p>		<p>Amendement de député-e-s interpartis</p> <p>Article 8</p> <p>¹<u>En sus des critères de répartition définis dans la Convention romande sur les jeux d'argent, les commissions de répartition examinent les requêtes qui leur sont soumises sous l'angle de la durabilité également.</u></p> <p>²<u>Le Conseil d'État</u> ratifie les attributions proposées par les commissions sous l'angle de la légalité.</p> <p>Refusé par 9 voix contre 2 et 4 abstentions</p>

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Article 28, alinéa 1</p> <p>¹Les dispositions des articles 32 à 34 et 37 à 40 de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr), du 29 septembre 2017, et celles de l'article 37 de l'ordonnance sur les jeux d'argent (OJAr), du 7 novembre 2018, s'appliquent par analogie petites loteries organisées sur le territoire du canton, à l'exception des tombolas et lotos au sens de l'article 26 dont la somme totale des mises se situe entre 10'000 et 50'000 francs.</p>	<p>Amendement du Conseil d'État</p> <p>Article 28, alinéa 1</p> <p>¹Les <u>articles 32, 33, 34, alinéas 3 à 7, et 37 à 40</u> de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr), du 29 septembre 2017, <u>ainsi que</u> l'article 37 de l'ordonnance sur les jeux d'argent (OJAr), du 7 novembre 2018, s'appliquent par analogie <u>aux tombolas et lotos</u> au sens de l'article 26 dont la somme totale des mises se situe entre 10'000 et 50'000 francs.</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	

Vote final

Par 11 voix contre 2 et 2 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter:

- le projet de décret portant adhésion du Canton de Neuchâtel au Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) tel qu'il est présenté par le Conseil d'État ;
- le projet de décret portant adhésion du Canton de Neuchâtel à la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) tel qu'il est présenté par le Conseil d'État ; et
- le projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LILJAr) : amendé selon ses propositions ;

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Classement sur la motion

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement de la motion 20.118, du 16 février 2020, « Maintenir la pratique actuelle de la LoRo est primordial ! ».

Neuchâtel, le 13 mai 2020

Au nom de la commission législative :

Le président,
J.-J. AUBERT

La rapporteure,
C. BOLAY MERCIER