

Message

accompagnant le projet de décret d'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

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Madame la Présidente du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, le projet de décret d'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 du 7 janvier 2005 (CILP).

Cet accord complémentaire à la CILP a été 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 (CDCM) en vue de la ratification par les cantons.

1. Motifs de l'accord complémentaire

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 (LJAr) entrera vraisemblablement en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Il est prévu que la CDCM adopte en novembre 2018 le concordat sur les jeux d'argent pour l'ensemble de la Suisse (CJAr) en vue de la ratification par les cantons, le but étant que ce concordat, destiné à remplacer l'actuelle CILP, entre en vigueur le 1^{er} juillet 2020. Certes, on recherchait à l'origine une entrée en vigueur simultanée avec la LJAr, mais il s'est avéré 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.

L'accord complémentaire adopté par la CDCM vise donc à garantir qu'il ne se crée pas de vide de réglementation pendant la période transitoire entre l'entrée en vigueur de la LJAr et celle du nouveau CJAr.

2. Forme juridique

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 de l'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;
- l'accord complémentaire 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 1^{er} 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 de l'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.

3. Contenu de l'accord complémentaire

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 de l'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. 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.

4. Un décret

En date du 10 novembre 2005, le Grand Conseil du canton du Valais a adopté en lecture unique la loi d'adhésion à la CILP. L'accord complémentaire à la CILP dont il est question doit donc également être soumis à l'approbation du Grand Conseil.

Selon l'art. 42 al. 3 de la Constitution cantonale (Cst. cant.), le Grand Conseil peut prendre des dispositions urgentes par la voie du décret, pour un temps limité, lorsque les circonstances l'exigent (art. 32 al. 2). L'art. 32 al. 2 Cst. cant. précise que les décrets sont mis en vigueur immédiatement. Ils sont soumis au vote du peuple dans l'année qui suit, si 3000 citoyens actifs ou la majorité du Grand Conseil le demandent. S'ils n'ont pas été ratifiés, ils perdent leur validité et ne peuvent pas être renouvelés.

La notion de décret est précisée par l'art. 42 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP), lequel prévoit que les actes législatifs, d'une durée maximale de cinq ans, dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard, peuvent être déclarés urgents et sont édictés sous la forme de décret soumis au référendum résolutoire (al. 1). L'urgence est admise lorsque, notamment, le respect de la procédure ordinaire d'élaboration d'une loi entraîne des inconvénients majeurs ou ne permet pas la mise en œuvre, à temps, du droit de rang supérieur (al. 2).

En l'espèce, l'urgence réside dans la nécessité, pour les cantons, de garantir qu'il ne se crée pas de vide de réglementation pendant la période transitoire du 1^{er} janvier 2019 jusqu'à l'entrée en vigueur du CJAr en principe le 1^{er} juillet 2020. L'accord complémentaire doit donc pouvoir entrer en vigueur en même temps que la LJAr, soit le 1^{er} janvier 2019, et nécessite à ce titre que le canton y adhère avant cette date.

De plus, l'accord complémentaire n'entrera en vigueur que lorsque tous les cantons l'auront accepté. Il est donc important que le canton du Valais ait accepté l'accord complémentaire avant le 1^{er} janvier 2019, de manière à ne pas retarder sa mise en œuvre pour l'ensemble de la Suisse.

De l'avis du Conseil d'Etat, le décret est l'acte législatif adéquat pour l'adhésion à cet accord complémentaire.

5. Conséquences

L'adhésion, par le canton du Valais, à l'accord complémentaire à la CILP n'aura aucune incidence sur les finances cantonales, ni sur la répartition des moyens financiers telle que définie par la CILP. Il n'y aura, de même, aucune incidence sur les compétences cantonales telles que définies par la CILP.

6. Conclusions

Vu le développement qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le projet de décret d'adhésion 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.

Nous saisissons l'occasion du présent message pour vous renouveler, Madame la Présidente du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les Députés, l'assurance de notre haute considération et vous recommander, avec nous, à la protection divine.

Sion, le 19 septembre 2018

La présidente du Conseil d'Etat: **Esther Waeber Kalbermatten**
Le chancelier d'Etat: **Philipp Spörri**