

Lausanne/Lugano/Zurich, le 26.9.2018

Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA)

Pour une prise de position respectueuse de la protection des joueurs

Le présent document donne l'appréciation des spécialistes de la protection des joueurs sur le projet de CJA, soumis à une deuxième consultation. Il ne reprend pas les éléments soulignés lors de la première consultation qui n'ont pas été repris par la FDKL. Conscient du stade du processus qui touche à sa fin, il s'inscrit dans les grandes lignes du projet actuel pour ne proposer uniquement que des améliorations à la marge, corriger des imprécisions ou des erreurs. Il se restreint donc à des éléments nouveaux, de portée limitée, susceptibles d'être repris sans changement de fond par rapport à la philosophie du document.

*Les modifications proposées sont regroupées en quatre thèmes généraux. Les propositions de suppression sont indiquées par un texte barré (~~texte barré~~) et celles de rajouts sont en gras, surlignées en gris (**proposition d'ajout**)*

1. Articulation des politiques publiques (promotion des jeux et protection des joueurs)

Il est fondamental de garantir une bonne articulation entre les politiques publiques cantonales, en l'occurrence la promotion des jeux pour l'utilité publique et la protection des joueurs. Ce ne sont donc pas seulement de simples « connaissances » du domaine des addictions qui sont nécessaires dans les organes de la CJA (dénomination par ailleurs peu claire), mais bien une représentation des organes cantonaux en charge des addictions et du surendettement qu'il faut associer aux organes du concordat. Trois petites précisions apportées à la composition des deux autorités, la conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA, en allemand « Fachdirektorenkonferenz Geldspiele », FDKG) et son Conseil de surveillance (en allemand « Aufsichtsrat ») et la GESPA (autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent), seraient susceptibles d'améliorer la cohérence des politiques publiques et de réduire les conflits de mise en œuvre.

En ce qui concerne la composition de la CSJA :

Art 4 (nouvel alinéa 2)

² Les présidents de la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux de la santé (CDS) et du social (SDAS) sont invités permanents de la CSJA, ou ils/elles assurent la représentation des questions socio-sanitaires. Ils/elles ne prennent pas part au vote si leur canton d'origine bénéficie d'un autre représentant.

En ce qui concerne le Conseil de surveillance :

Art. 22 (corriger l'alinéa. 1, nouvel alinéa 3)

¹ Le conseil de surveillance se compose de cinq ou sept membres, dont au moins deux issus de Suisse romande, au moins deux issus de Suisse alémanique et un issu de Suisse italienne. Tous les membres doivent être des experts en la matière. ~~Un membre au moins doit disposer de connaissances particulières en matière de prévention des addictions.~~

³ Un des membres est issu de la Conférence des délégués cantonaux aux addictions (CDCA) et un autre du secrétariat de la Conférence des Directeurs des affaires sociales (CDAS)

Dans son travail, le GESPA devrait pouvoir entretenir des relations autant avec les opérateurs qu'avec les services en charge de la protection des joueurs. L'entretien de rapports directs avec tous les acteurs, et non pas seulement avec les opérateurs, peut offrir une garantie d'indépendance supplémentaire. Les délégués cantonaux aux addictions (kantonalen Suchtbeauftragte) sont très impliqués dans les mesures de protection des joueurs au niveau cantonal et représentent donc une source d'informations très utile pour le secrétariat du GESPA. La précision de l'article 24 apporterait ainsi une vraie plus value en terme de coordination.

Art. 24 (compléter l'alinéa 5)

⁵ Il entretient des rapports directs avec les exploitants, les autorités, **les services cantonaux socio-sanitaires** et les tiers et rend, dans le domaine de compétence que lui attribue le règlement d'organisation, des décisions de façon autonome et prélève des taxes et des émoluments.

2. Transparence et indépendance

Au vu de la nature très dynamique du marché des jeux, il est souhaitable que l'institution intercantonale puisse suivre les évolutions du travail du GESPA sur une base annuelle. L'adoption tous les 4 ans seulement d'un rapport d'activité peut vider de sa substance la fonction de contrôle que doit exercer l'institution intercantonale. Ainsi, le rapport devrait être soumis à l'autorité politique chaque année pour approbation, et non seulement tous les 4 ans.

Art 21 Organisation et rapports

3. Elle soumet ~~tous les 4 ans~~ **annuellement** un rapport d'activité pour approbation à l'institution intercantonale

Pour garantir l'indépendance entre le GESPA et l'institution intercantonale, il convient de préciser les règles en la matière, notamment pour les avantages que pourraient recevoir en nature ses membres.

Art. 37 Incompatibilités

² Les membres des organes institués par le présent concordat ne peuvent ni être membres d'un organe ou du personnel d'entreprises de jeux d'argent ou d'entreprises de fabrication et de commerce du secteur des jeux d'argent, ni participer à de telles entreprises, ni exercer un mandat pour de telles entreprises, **ni recevoir tout autre avantages en espèces ou en nature.**

Art. 40 Obligation de soumettre (...)

Les organismes institués par le présent concordat s'assurent que les collaboratrices et collaborateurs sont indépendants du secteur des jeux d'argent, **qu'ils ne touchent pas d'avantages en espèces ou en nature des opérateurs** et qu'ils se récusent en cas de conflits d'intérêts.

Au vu des montants élevés en jeux et du faible contrôle que peuvent exercer les parlements cantonaux sur le fonctionnement des organes inter-cantonaux, la restriction proposée à l'article 41 ne semble pas faire de sens. Par ailleurs, les forces que la CSJA peuvent allouer à cette tâche ne peuvent qu'être réduite, ce qui peut créer une insuffisance du contrôle effectué sur des enjeux pourtant politiquement sensibles.

~~Art. 41 Surveillance financière~~ (biffer)

~~Les organisations instituées par le CJA ne sont pas soumises à la surveillance financière des cantons. La surveillance financière est exercée exclusivement par la CSJA.~~

Pour les mêmes raisons, une transparence des activités du GESPA doit pouvoir être garantie par le concordat, notamment en précisant l'article 45.

Art. 45 Publications

¹ L'institution intercantonale, la GESPA et la FSES publient sur leur site Internet respectif leurs actes normatifs et les autres communications qui doivent être publiées, **notamment les rapports annuels du GESPA.**

3. Protection des joueurs

Les joueurs excessifs ont souvent comme particularité d'être lourdement endetté et de ne plus disposer de moyens suffisants pour mener une vie digne. La mise en place d'un seuil d'accès à une prestation du GESPA peut avoir comme conséquence d'empêcher un joueur problématique de solliciter le GESPA en cas de conflit avec l'opérateur.

Art. 52 Assujettissement aux émoluments

¹Toute personne qui provoque une décision de la GESPA ou sollicite une prestation de celle-ci est tenue de payer un émolument. **Si la personne se trouve dans une situation financière difficile suite à son comportement de jeux et qu'elle peut prouver qu'elle est suivie par une institution de traitement reconnue par le Canton, le GESPA renonce à cet émolument.**

Les restrictions mises à l'utilisation de la taxe prévention à l'article 64. Tout d'abord, il existe dans de nombreux cantons des approches transversales des addictions, qui gèrent tous les problèmes dans un même cadre conceptuel. C'est particulièrement le cas dans le domaine de la prévention, de l'intervention précoce et du traitement. L'objectif de sécuriser l'utilisation le produit de la taxe pour la protection des joueurs est louable, mais il ne devrait pas restreindre inutilement l'autonomie des Cantons dans leur organisation propre du domaine socio-sanitaire des addictions. L'assouplissement de l'alinéa 2 permettrait de mieux respecter la diversité des cantons dans l'organisation de leur prestations.

Par ailleurs, la proposition d'attribuer la taxe « prévention » à la formation des employés des opérateurs en charge des mesures sociales (art 83 LJar) nous apparait en contradiction avec les buts du présent concordat et les obligations faites aux cantons par l'article 85 LJar. Il apparait impératif de corriger ce qui pourrait être une erreur dans la rédaction.

Art. 64 Part « prévention »

² Le produit de la part « prévention » ~~ne peut être~~ **doit être** utilisé ~~que~~ **en priorité** pour les mesures définies à l'art. ~~83 LJar~~ **85 LJar**..

4. Compétences cantonales en matière de protection des joueurs

Dans le Rapport explicatif sur le projet de concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA), dans Chapitre III. Vue d'ensemble des nouveautés essentielles (page 9 vf), il est écrit que les Cantons perdent tout pouvoir réglementaire en matière de protection des joueurs (« *La LJar contient des dispositions entendues et détaillées sur la protection des joueurs contre le jeu excessif, que les cantons ne sont pas autorisés à compléter* »).

En accord avec plusieurs avis juridiques consultés, nous **contestons la validité de cette affirmation**. Une autre lecture du droit est possible. La LJar règle en effet de nombreuses

questions sur l'organisation du marché, qui est la compétence de la Confédération. Par contre, les Cantons gardent leur compétence exclusive en matière de santé. Celle-ci se trouve par ailleurs renforcée par l'article 85 LJar, qui leur confère explicitement la tâche de protéger les joueurs.

Par ailleurs, l'affirmation selon laquelle les cantons n'ont pas de compétences en matière de protection des joueurs apparaît en contradiction avec le CJA, qui édicte des recommandations spécifiques sur le sujet et prélève une taxe. Soit les cantons ne sont pas autorisés à prendre des mesures et toutes ces mesures deviennent caduques, soit ils sont autorisés à le faire et seule une restriction légale dans le concordat pourrait les en empêcher.

Une interprétation très restrictive, comme elle est formulé dans le Rapport explicatif, réduirait la marge de manœuvre des cantons en matière de protection des joueurs et donnera lieu à des débats nourris. Nous représentons ici l'avis que les Cantons doivent pouvoir prendre des mesures en matière de protection des joueurs dans la mise en œuvre de la nouvelle loi. La pratique et/ou la jurisprudence trancheront ce point dans un avenir proche. En l'absence d'éléments matériels qui permettent de trancher cette question, la **formulation devrait rester ouverte, pour bien indiquer qu'il s'agit d'un avis de la CDCM et non pas d'une vérité juridique.**

JFS/MH/GREA/FS/26.09.2018