

Rapport explicatif concernant du règlement de la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES)

I. Introduction

1. Contexte

Le concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) est entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Celui-ci prévoit que le sport national sera nouvellement encouragé par une fondation de droit public, la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES).

Actuellement, c'est la Société du Sport-Toto (SST) qui a la mission d'encourager le sport national. Elle revêt la forme juridique d'une association. Les membres en sont d'une part les cantons et d'autre part des tiers. Ce sont eux qui devront décider de l'avenir de la SST et de sa fortune.

Le chapitre 4 du CJA règle les principes de base de la fondation. Selon l'art. 35 al. 6 CJA, la CSJA fixe le siège de la fondation et règle les détails, sur proposition de la FSES, dans un règlement de fondation.

2. travaux préliminaires

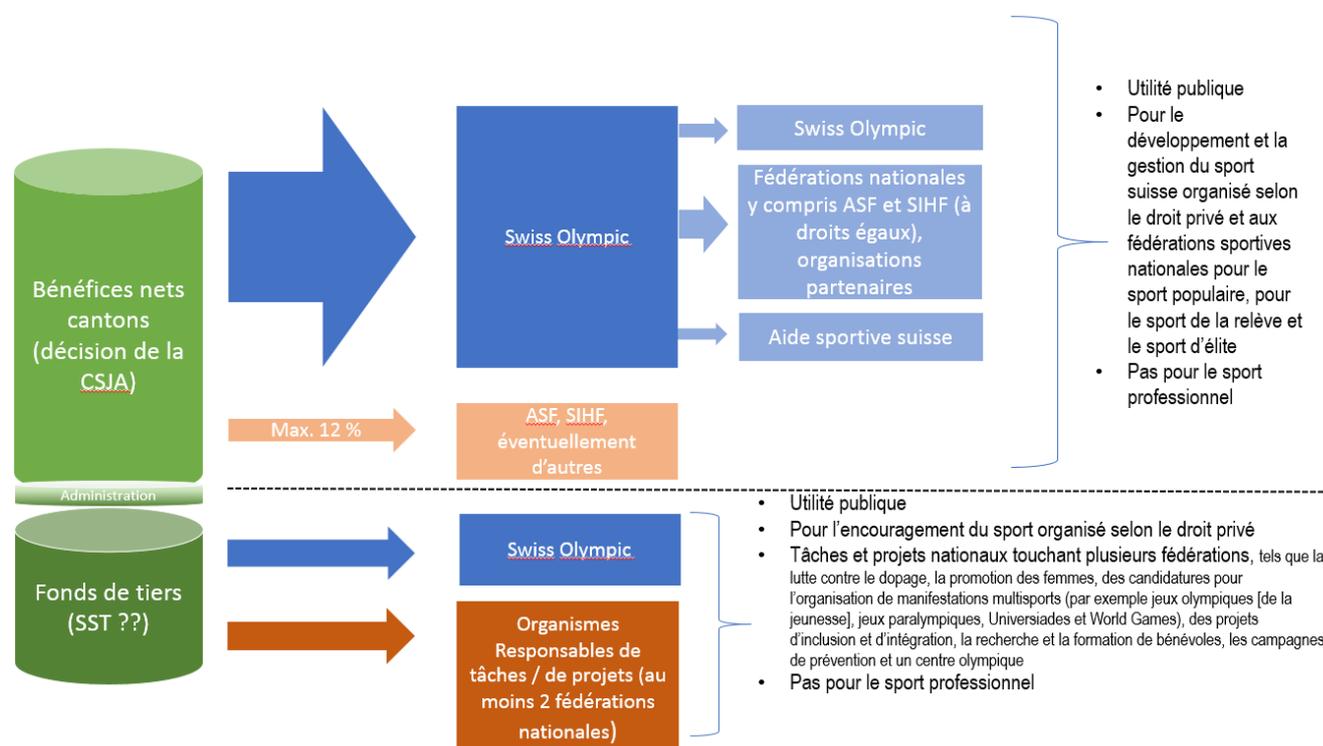
Le présent règlement a été élaboré sous la direction de la secrétaire générale de CDCM avec la participation du président et le directeur de la SST. Le président et le directeur de la SST ont participé intensément aux travaux. En outre, le 6 février 2020, un entretien a eu lieu avec une délégation de la fédération faïtière des fédérations sportives nationales (Swiss Olympic). Lors d'une séance extraordinaire tenue le 22 juin 2020, le comité s'est donc penché sur les questions de principe relatives à l'organisation de la fondation. Le projet a été soumis aux cantons dans le cadre d'une brève consultation. Le comité a évalué les réponses, très étendues, et transmettra le projet révisé et l'évaluation de la consultation au conseil de fondation pour la suite des travaux.

Le conseil de fondation a discuté la proposition lors de sa réunion du 22 janvier 2021 et l'a adoptée pratiquement inchangée en tant que proposition à l'attention de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent.

II. Vue d'ensemble du système d'encouragement

Il faut profiter de l'entrée en vigueur du CJA et des règlements édictés en vertu de celui-ci, notamment du règlement de la fondation, pour accroître la transparence du système d'encouragement et développer une compréhension commune entre les cantons. Cependant, la pratique actuelle de la SST en matière

de distribution doit être pérennisée, ce que le rapport explicatif sur le CJA dit explicitement (p. 25). Le système d'encouragement peut être représenté comme suit:



III. Commentaires relatifs à diverses dispositions

Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

Le contenu minimal du règlement est défini par l'art. 35 al. 6 CJA. Selon cette disposition, le règlement règle « notamment les tâches de la fondation de façon exhaustive, l'organisation, y compris la comptabilité et les rapports, l'indépendance par rapport aux bénéficiaires, ainsi que la procédure et les critères pour l'utilisation des fonds ». La soumission de la fondation à la surveillance administrative de la CSJA découle également du CJA (art. 2 let. d).

Art. 2 Fondation suisse pour l'encouragement du sport

La forme juridique de la FSES découle de l'art. 32 al. 2 CJA.

Le CJA prévoit que tant l'institution intercantonale que l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA) ont leur siège à Berne. L'art. 35 al. 6 CJA délègue à la CSJA la décision relative au siège de la FSES.

Il semble évident que le siège du FSES devrait également se trouver à Berne.

Art. 3 But et tâches

Selon l'art. 32 al. 1 CJA, la FSES a pour but la répartition de la part des bénéfices nets affectée à l'encouragement du sport national (et le contrôle du bon usage des contributions par les bénéficiaires [art. 32 al. 4 CJA]). L'art 3 précise le but défini par le CJA: il faut entendre par l'expression « sport national » utilisé dans le CJA le sport organisé au niveau national et la fondation ne répartit pas l'ensemble du bénéfice net mais une partie de celui-ci. L'art. 32 al. 5 CJA permet d'inscrire d'autres tâches (secondaires) dans le règlement de la fondation.

L'art. 3 al. 2 let. b prévoit que la FSES peut également accepter des contributions de tiers. Cette disposition laisserait notamment ouverte la possibilité pour les cantons, en cas de liquidation ultérieure de la SST, d'apporter à la fondation leurs parts au résultat de liquidation. D'autres fonds de tiers peuvent également être acceptés. Cependant, la FSES ne reçoit pas le mandat de s'employer à collecter activement des fonds (c'est-à-dire qu'elle ne doit pas mettre en place de « fundraising » impliquant des charges de marketing et des activités de lobbying). La formulation retenue vise à éviter les doublons voire une mise en concurrence avec Swiss Olympic et les fédérations sportives nationales.

Art. 4 Fortune de la fondation

Dans la fortune de la fondation, il faut distinguer la part des bénéfices nets des jeux d'argent que la CSJA attribue à la fondation et les éventuelles contributions de tiers. L'utilisation de la part des bénéfices nets des jeux d'argent est définie par le CJA. Les normes y relatives (art. 33 CJA) sont ici répétées. Les fonds de tiers doivent être en outre utilisés pour promouvoir la place du sport en Suisse. Le chapitre 3 (Critères et procédures pour la répartition des fonds) se réfère sans cesse à la partition de la fortune de la fondation (part des bénéfices nets des jeux d'argent ou fonds de tiers), par exemple pour les bénéficiaires (art. 18), pour les domaines d'encouragement (art. 20) et pour la procédure (art. 21 ss).

Dans la mesure où la part des bénéfices nets des jeux d'argent est concernée, la règle de l'al. 2 découle du droit fédéral (utilité publique, art. 125 ss de la loi fédérale sur les jeux d'argent). Elle doit cependant s'appliquer également aux fonds de tiers.

Le rapport explicatif sur le CJA précisait, répondant à un vœu exprimé à plusieurs reprises dans la procédure de consultation concernant le CJA, que le sport professionnel n'est pas réputé d'utilité publique (p. 23 du rapport explicatif). Cette précision est ici rappelée.

Les principes relatifs à l'utilisation des fonds issus des bénéfices nets (al. 3) sont déjà fixés dans le CJA (cf. art. 33 al. 2 CJA: « La fortune de la fondation constituée par les contributions prélevées sur les bénéfices nets des loteries et des paris sportifs de grande envergure ne peut être utilisée qu'à des fins d'encouragement du sport national, en particulier pour la relève dans le sport de compétition, pour la formation et le perfectionnement, pour l'information ainsi que pour l'administration de la fondation. »). Le respect de l'exigence de l'utilité publique impose une interprétation restrictive de la notion d'information. Il ne serait par exemple pas admissible de mettre en œuvre au titre de l'information de pures mesures de communication et de marketing qui ne soient pas manifestement compatibles avec l'affectation imposée par le droit fédéral.

L'al. 4 prévoit des normes sur l'utilisation des fonds de tiers. Elles ont été à dessein formulées de façon très générale, parce qu'une affectation étroite pourrait rendre plus difficile l'acceptation de tels fonds. Dans les limites de ces normes générales, le conseil de fondation décidera de leur utilisation selon son appréciation.

Art. 5 Autonomie

La CSJA alimente la FSES à partir des bénéfices nets et pilote l'activité d'encouragement de la FSES (dans la mesure où la répartition de bénéfices nets des jeux d'argent sont concernés) en adoptant les priorités pour l'utilisation des fonds en faveur du sport national pour une période de quatre ans (art. 5 let. e, viii CJA). La politique (en l'occurrence la CSJA) ne doit cependant exercer aucune influence sur les décisions concrètes en matière d'encouragement (autonomie).

Chapitre 2 Organisation

Art. 6 Organes

Le règlement prévoit les organes prescrits par le CJA (conseil de fondation et organe de révision) (art. 35 al. 1 CJA).

Art. 7 Conseil de fondation

Une limitation de la durée du mandat des membres du conseil de fondation porterait atteinte au droit d'éligibilité et devrait se fonder sur une loi au sens formel. Le CJA ne prévoit cependant pas de limitation de la durée des mandats. Par conséquent, l'al. 2 précise que les mandats sont reconductibles.

Le CJA contient, à son art. 35 al. 2, une règle sur la composition du conseil de fondation (représentation équitable des diverses régions linguistiques). Sous l'angle de la gouvernance, il apparaît opportun que la CSJA définisse un profil des exigences afin de garantir que le conseil de fondation dispose du savoir-faire nécessaire à l'accomplissement des tâches de la fondation. Le goût du sport sera assurément une condition importante, mais non l'unique.

Art 8 Incompatibilités

La règle fixée à l'al. 1 let. a découle de l'art. 39 CJA. L'al. 1 let. b garantit l'indépendance de la fondation par rapport aux bénéficiaires qu'exige l'art. 35 al. 6 CJA.

Art. 9 Compétences

Le catalogue des compétences du conseil de fondation est complet. La let. o prévoit toutefois que le conseil de fondation peut déléguer dans le règlement interne des tâches opérationnelles au secrétariat. Il serait aussi concevable d'attribuer, déjà dans le règlement de fondation, un rôle plus actif au secrétariat et de restreindre celui du conseil de fondation aux dossiers stratégiques. Le conseil de fondation élu pourra encore équilibrer la répartition des rôles entre le conseil de fondation et le secrétariat (et la soumettre à la CSJA dans sa proposition de décision relative au règlement de fondation).

Les art. 10 à 15 se comprennent dans une large mesure d'eux-mêmes.

L'al. 4 de l'art. 12 (conflits d'intérêts du ou de la secrétaire) mérite une attention particulière. L'art. 42 CJA impose aux organismes institués par le concordat de s'assurer que les collaboratrices et collaborateurs se récusent en cas de conflits d'intérêts. L'art. 12 al. 4 met en œuvre cette disposition.

Art. 16 Protection et archivage des données

Le Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne s'est déjà déclaré disposé à exercer (à titre onéreux) la fonction d'autorité de surveillance de la protection des données pour les organisations instituées par le concordat.

Art. 17 Droit applicable

Il n'y a aucune raison de s'écarter du principe de l'application par analogie du droit fédéral inscrit dans le concordat (art. 48).

Chapitre 3 Critères et procédure pour la répartition des fonds

Art 18 Bénéficiaires

La qualité de bénéficiaires de contributions prélevées sur les bénéfices nets des jeux d'argent (al. 1) découle du CJA (art. 37 al. 1). Cependant, la notion de « supports de paris » nécessite une réglementation (cf. al. 3). Le principe de légalité s'applique également dans l'administration des prestations. Au vu de l'exigence de précision et de clarté, il apparaît opportun de concrétiser la disposition relativement ouverte du CJA, qui prévoit que « la FSES accorde des contributions à des fédérations sportives nationales qui, telles la fédération de football ou la fédération de hockey sur glace, génèrent d'importants supports de paris » afin que les éventuels requérants puissent estimer s'ils remplissent ou non cette condition. La définition retenue à l'art. 18 al. 3 permet de pérenniser la pratique existante. Actuellement, (seules) l'ASF et la SIHF bénéficient de fonds supplémentaires. La disposition se fonde, conformément au texte de l'art. 37 al. 1 let. b CJA, sur le produit brut des jeux que génèrent les paris sportifs portant sur des matchs d'une *fédération* nationale ou *de ses ligues* (et non sur des matchs du *sport* en question). Une fédération qui engendre des supports de paris importants au sens de cette disposition peut déposer une demande de contributions fondées sur l'art. 18 al. 1 let. b.

L'al. 2 règle la qualité de bénéficiaires de contributions prélevées sur des fonds de tiers. Lors de l'élaboration du projet, on a postulé que la SST serait liquidée en 2023 et que le résultat de liquidation serait ultérieurement versé à la FSES. Ce n'est que dans ce cas qu'il faut partir du principe que la FSES disposera de fonds de tiers considérables.

Les fonds de tiers peuvent être alloués aux fédérations sportives soit par l'intermédiaire de Swiss Olympic soit directement par la FSES pour des tâches et des projets nationaux touchant plusieurs fédérations. La FSES distribuera-t-elle ces fonds directement aux organismes responsables (qui, comme il s'agit de tâches / projets touchant plusieurs fédérations, devront être constitués d'au moins deux fédérations nationales) ou les engagera-t-elle par l'intermédiaire de Swiss Olympic ? La question est ouverte. Le conseil de fondation pourra en décider.

L'al. 4 précise qu'il n'y a pas de droit à l'octroi de contributions (cf. également art. 37 al. 3 CJA). En d'autres termes, il s'agit de subventions à caractère discrétionnaire, de sorte qu'un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est exclu (application par analogie de l'art. 83 let. k de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

Art. 19 Rapport des contributions visées à l'art. 18 al. 1 let. a et b

Le projet prévoit, à son art. 19 al. 1, une limitation des contributions pouvant être distribuées au titre de supports de paris en proportion de la contribution à Swiss Olympic. Différents modèles ont été discutés :

La SST et Swiss Olympic estiment indispensable que, dans le nouveau système, l'ASF et la SIHF reçoivent des contributions du même montant que jusqu'à maintenant parce que, sinon, le système d'encouragement mis en place dans ces deux fédérations pourrait être déstabilisé voire ne pourrait plus être maintenu. Dans le projet, est appliqué le modèle proposé par les représentants de la SST (12 % au plus). Ce modèle garantit que ces deux fédérations continueront à toucher des contributions du même montant que jusqu'à maintenant. Il faut noter qu'il s'agit d'un plafond. Dans ce modèle, il est finalement de la responsabilité de la CSJA (dans le cadre de sa prise de décision sur les priorités) que les contributions versées au titre de supports de paris soient appropriées tout en permettant à ces deux fédérations de maintenir les systèmes d'encouragement mis en place. Le conseil de fondation aura pour tâche de présenter tous les quatre ans à la CSJA les chiffres actuels et de justifier objectivement l'octroi à des fédérations de contributions (supplémentaires) au titre de « supports de paris » et leurs montants.

L'al. 2 prévoit qu'une fédération peut toucher à la fois des contributions au titre de supports de paris et des contributions par l'intermédiaire de Swiss Olympic, ce qui correspond aussi à la pratique actuelle.

L'al. 3 précise que la fédération faîtière ne peut pas désavantager une fédération qui touche des contributions de la FSES au titre de supports de paris. En d'autres termes, Swiss Olympic n'est pas autorisé à « prendre en compte » les contributions allouées par la FSES au titre de supports de paris dans la redistribution des bénéfices nets aux fédérations sportives. Cela signifie concrètement que Swiss Olympic doit traiter la fédération de football et la fédération de hockey sur glace (et, le cas échéant, d'autres fédérations bénéficiant de contributions au titre de supports de paris) de la même façon que les autres fédérations sportives. Dans la mesure où elles offrent des prestations d'utilité publique, Swiss Olympic doit les soutenir selon le même modèle que les autres fédérations.

Cette règle doit contribuer à la transparence du système en établissant une séparation claire entre les deux catégories (contributions qui sont distribuées à toutes les fédérations nationales selon les mêmes règles par l'intermédiaire de Swiss Olympic et contributions supplémentaires versées au titre de supports de paris).

Art. 20 Domaines d'encouragement

C'est à dessein que les domaines d'encouragement ont été formulés de façon ouverte. La marge de manœuvre ainsi créée doit être comblée d'une part par la CSJA (dans le cadre de la décision quadriennale sur les priorités) et d'autre part par le conseil de fondation. Une réglementation trop serrée des domaines de contributions restreindrait tant la marge de manœuvre de la CSJA que celle du conseil de fondation.

La teneur choisie pour les al. 1 et 2 permettra de continuer à soutenir les domaines actuellement soutenus.

L'al. 3 précise ce qu'il faut entendre par « sport professionnel ». Il découle d'une part de l'art. 33 al. 2 CJA que la relève dans le sport de compétition ainsi que la formation et le perfectionnement doivent être encouragés. D'autre part, les commentaires sur le CJA précisent que le sport professionnel n'est pas réputé d'utilité publique (cf. commentaires au sujet de l'art. 33 al. 2 CJA, cette précision a été expressément souhaitée lors des consultations). Il n'est cependant pas aisé de définir la notion de « sport professionnel », celle-ci n'étant actuellement pas usuelle dans l'encouragement du sport.

Il apparaît donc important que les cantons en développent une compréhension commune et que cela soit fait également de manière transparente dans le règlement de la FSES.

Le projet délimite à deux niveaux le sport professionnel du reste du sport (d'élite): d'une part, les organisations à but lucratif (par exemple les ligues professionnelles de football et de hockey sur glace,

lesquelles revêtent le plus souvent la forme d'une SA) sont exclues du soutien; d'autre part, le soutien de sportives et de sportifs qui réalisent un revenu dépassant une limite déterminée est exclu.

Cette distinction se fonde sur une proposition de Swiss Olympic, qui repose sur les réflexions ci-après:

- Dans leurs stratégies, directives et concepts, tant l'Office fédéral du sport que Swiss Olympic distinguent en premier lieu le *sport populaire* et le *sport d'élite (ou sport de performance)*. Le sport d'élite est en outre divisé en *sport (d'élite) de la relève* et en *sport d'élite*.
- Le *sport populaire* est compris comme le « sport pour tous » et il a pour but d'accroître les activités sportives et physiques de l'ensemble de la population. La notion de sport d'élite comprend tous les niveaux d'entraînement visant la performance, de l'enfance aux niveaux de performance de l'âge adulte en passant par la jeunesse. Le sport d'élite se distingue du sport populaire par la recherche manifeste de performances et par la comparaison de performances lors de compétitions nationales et internationales. Le sport d'élite se caractérise en outre par un entraînement étendu et systématique et exige un environnement d'entraînement favorable au sport d'élite pour harmoniser de façon optimale le sport, l'école, l'exercice d'une profession et la famille.
- La notion de *sport (d'élite) de la relève* comprend toutes les catégories de juniors et englobe les niveaux d'encouragement « local » (cadre de club), « régional » (cadre régional) et « national » (cadre national). Il s'agit en principe de tous les enfants et jeunes titulaires d'une carte Talent délivrée par Swiss Olympic après avoir été enregistrés comme talents par une fédération sportive. Après la fin de la phase junior, le terme *sport d'élite* est usuel. Le sport d'élite comprend le segment le plus élevé du système d'encouragement et se fonde sur le niveau de l'élite internationale.
- La difficulté est donc de délimiter la notion de *sport professionnel* de celle de *sport d'élite*. On peut prendre ici en considération les caractéristiques ci-après :
 - Le sport d'élite s'inscrit dans le secteur sans but lucratif, le sport professionnel dans le secteur marchand (domaine orienté vers le profit). Il en découle que les ligues professionnelles de football et de hockey sur glace, regroupant des clubs professionnels qui sont gérés selon des critères économiques (ils revêtent en général la forme de la société anonyme et non de l'association) et dont les joueurs sont professionnels (engagés par contrat de travail) font partie du sport professionnel.
 - Tant les sportifs d'élite que les sportifs professionnels visent les performances les plus élevées et obtiennent des succès nationaux et internationaux. Cependant, seul un petit nombre de sportifs d'élite parviennent, en raison de l'importance (médiatique) de leur sport, à réaliser, grâce à leurs salaires, leurs primes de succès, les prix en espèces, les recettes publicitaires, etc., un revenu dépassant sensiblement les coûts liés à leur activité sportive qu'ils financent eux-mêmes et les coûts généraux de la vie. Il s'ensuit que les sportifs d'élite qui réalisent en tant que sportifs professionnels un revenu dépassant un certain montant doivent être exclus du soutien. Swiss Olympic propose de prendre comme référence le salaire médian suisse (actuellement CHF 6'500 par mois).

La définition proposée par Swiss Olympic est également soutenue par la SST. Elle permet la poursuite de la pratique actuelle.

Les art. 21 à 28 définissent la procédure, du dépôt de la requête à l'octroi de contributions et règlent les rapports et le contrôle du respect des contrats de prestations.

Selon l'art. 34 CJA, le conseil de fondation de la FSES soumet à la CSJA une proposition pour la fixation du montant destiné à l'encouragement du sport national au plus tard douze mois avant l'échéance d'une période quadriennale. Afin que le conseil de fondation dispose de suffisamment de temps pour préparer la proposition, les requêtes doivent être déposées auprès de la FSES 18 mois avant l'échéance d'une période quadriennale (art. 21 al. 1). Pour la première période d'encouragement (2023-2026), les dispositions transitoires prévoient une dérogation à ce délai (cf. art. 31).

Les contributions de la FSES sont des aides financières au sens de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités. Par conséquent, le rejet d'une requête fera, sur demande, l'objet d'une décision (art. 23 al. 2).

La FSES contrôle systématiquement la mise en œuvre des contrats de prestations et dispose des pouvoirs nécessaires à cet effet (art. 27). Les dispositions de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités s'appliquent par analogie à la réduction, au refus ou au remboursement des contributions.

Chapitre 4 Surveillance

Art. 29 Compétence

La compétence de la CSJA d'exercer la surveillance administrative de la FSES découle de l'art. 2 let. d CJA. L'al. 3 de l'art. 29 ordonne à la CSJA de vérifier chaque année la mise en œuvre des priorités en se fondant sur le rapport annuel et sur d'éventuelles clarifications supplémentaires. Des dispositions détaillées sur l'exercice de la surveillance (en particulier sur les moyens de surveillance) se trouvent dans le règlement d'organisation de l'institution intercantonale, auquel il est ici renvoyé.

Chapitre 5 Dispositions transitoires

Art. 30 Début de l'activité de la FSES

L'art. 30 rappelle l'art. 73 al. 9 CJA.

Art. 31 Délai pour le dépôt des requêtes pour la période d'encouragement 2023 - 2026

Selon la règle générale de l'art. 21 al. 1, les requêtes doivent être déposées au plus tard 18 mois avant l'échéance d'une période d'encouragement. Pour la période d'encouragement 2023 – 2026 concernée, le délai arriverait à échéance le 30 juin 2021, soit peu après l'entrée en vigueur du règlement de fondation. Pour cette raison, le délai de dépôt des requêtes est fixé au 31 octobre 2021 pour la première période d'encouragement.

Adopté le 31 mai 2021 par la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent.

Pour la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent,

Andrea Bettiga, Conseiller d'Etat
Président de la CSJA