

LA
LÉGALISATION
DU JEU
AU CANADA

Document établi pour :

la Commission du
droit du Canada
« *Qu'est-ce qu'un crime?* »

par :

Colin S. Campbell, Ph. D.
Timothy F. Hartnagel, Ph. D.
Garry J. Smith, Ph. D.

6 JUILLET 2005

Le présent document a été établi pour la
Commission du droit au Canada. Les
opinions qui y sont exprimées sont celles
des auteurs et ne correspondent pas
nécessairement aux opinions de la
Commission.

REMERCIEMENTS

Nous souhaitons souligner le zèle des trois étudiants de premier cycle qui nous ont aidés tout au long du projet, soit Lora Lee, Ayren Messmer et Jessica Sherman, de même que l'aide précieuse du toujours fiable Gary McCaskill concernant la mise en forme du texte.

Nous tenons par ailleurs à souligner la contribution de toutes les personnes que nous avons interrogées aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie et au Canada. Leurs idées et leurs observations nous ont apporté une aide précieuse.

Nous souhaitons également remercier Rob Simpson et l'Ontario Problem Gambling Research Centre ainsi que Vickii Williams et l'Alberta Gaming Research Institute pour le soutien qu'ils ont apporté au projet. M. Harold Wynne a fait des observations importantes et utiles sur une version préliminaire du présent rapport.

Nous sommes en outre particulièrement reconnaissants envers la Commission du droit du Canada de son soutien et de l'occasion qui nous a été offerte de participer à son projet *Qu'est-ce qu'un crime?* L'agent principal de recherche de la Commission, Steve Bittle, a supervisé le projet. Ses conseils avisés ont été indispensables à la réalisation du présent rapport.

CSC
TFH
GJS

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	1
I. INTRODUCTION.....	6
II. MÉTHODOLOGIE.....	11
III. ÉVOLUTION DES DISPOSITIONS DU CODE CRIMINEL CONCERNANT LE JEU.....	14
1. Le processus de législation : l'époque moderne.....	16
2. La lutte fédérale-provinciale concernant le jeu.....	17
IV. LES MODÈLES OPÉRATIONNELS ET DE RÉGLEMENTATION CANADIENS....	24
V. LE JEU ET L'OPINION PUBLIQUE AU CANADA.....	32
VI. CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES.....	38
VII. COMPORTEMENTS INDÉSIRABLES ASSOCIÉS AU JEU.....	44
1. Crimes associés au jeu.....	44
2. Catégories de crimes associés au jeu.....	45
3. Jeu compulsif.....	56
VIII. QUESTIONS CONTROVERSÉES CONCERNANT LES POLITIQUES SUR LE JEU AU CANADA.....	60
IX. ENSEIGNEMENTS QUE LE CANADA PEUT TIRER DE LA SITUATION DANS D'AUTRES PAYS.....	77
1. Nature et étendue des activités de jeu dans les pays comparés.....	78
2. Observations sur l'analyse comparative.....	82
X. OBSERVATIONS FINALES.....	105
XI. RÉFÉRENCES.....	110

RÉSUMÉ

Dans le présent rapport, qui s'insère dans le cadre du projet *Qu'est-ce qu'un crime?*, nous examinons l'évolution de la place tenue par les jeux d'argent dans la société moderne canadienne, en nous intéressant tout particulièrement aux forces sociales, politiques, économiques et culturelles qui ont fait que le jeu a graduellement cessé d'être perçu, dans l'esprit des gens, comme un péché et un vice, pour être aujourd'hui considéré comme une forme de divertissement. De façon plus précise, nous examinons la levée sélective des interdictions pénales à l'égard du jeu au Canada.

Les dispositions du *Code criminel du Canada* concernant le jeu ont été maintes fois modifiées depuis l'entrée en vigueur du Code en 1892. Ces modifications ont marqué une progression régulière vers une plus grande libéralisation et représentent une transition manifeste d'une situation d'interdiction pénale du jeu vers sa légalisation. Considérées en bloc, ces modifications dénotent une diminution progressive de la responsabilité fédérale à l'égard du jeu au profit des provinces, qui ont renforcé leur pouvoir sur une activité qui a aujourd'hui acquis une importance économique considérable. Les conséquences de cette transition sont analysées dans le présent rapport.

Les modifications apportées au Code criminel en 1969 et en 1985 ont joué un rôle capital dans la transformation du jeu au Canada et dans le renforcement du pouvoir des provinces sur cette activité. Plusieurs modèles opérationnels et réglementaires ont fait leur apparition un peu partout au Canada en raison des interprétations divergentes des provinces concernant les dispositions du Code criminel applicables au jeu. Un Code criminel national, qui s'appliquait autrefois de façon uniforme, est maintenant sujet à interprétation dans les diverses régions, du moins en ce qui concerne le jeu.

L'information dont on dispose au sujet des attitudes du public traduit l'ambivalence des gens à l'égard du jeu. D'une manière générale, les Canadiens considèrent que le

jeu est socialement acceptable, peut-être parce qu'ils ont l'impression qu'on ne peut de toutes façons l'éliminer et qu'il est une source de recettes pour les gouvernements et les organismes de bienfaisance. Cela étant, beaucoup de Canadiens pensent qu'on devrait imposer des restrictions plus rigoureuses à cette activité; l'opinion des gens quant à la rigueur précise de telles restrictions varie selon le genre de jeu (les appareils de loterie vidéo, par exemple), les lieux où se déroulent les activités (« pas dans ma cour ») et les coûts sociaux du jeu tels qu'on les perçoit.

Quatre perspectives théoriques expliquent de façon divergente la transformation de la situation judiciaire du jeu au Canada. Dans la perspective consensuelle, c'est la transformation radicale des attitudes et des valeurs des Canadiens à l'égard du jeu qui est à la base des changements judiciaires qui ont facilité l'accès généralisé aux activités de jeu au Canada au XX^e siècle. Suivant la perspective des groupes opposés, ce seraient plutôt des intérêts assez puissants tels que l'industrie des loisirs (notamment les exploitants privés d'entreprises de jeu) qui, en collaboration avec des organismes de bienfaisance communautaires influents, auraient influencé le processus législatif. On attire l'attention sur la présence et l'influence de groupes bien en vue qui auraient profité des avantages de l'assouplissement des restrictions applicables au jeu. Selon une troisième perspective, appelée « gestion du consentement », la cause du changement serait davantage liée à l'évolution du fédéralisme canadien vers un transfert accru des responsabilités traditionnelles du gouvernement central aux provinces. Le transfert aux provinces du pouvoir de mettre sur pied, d'exploiter et d'autoriser (en accordant des licences) des activités de jeu semble confirmer cette explication. Enfin, certains font un lien entre le « néolibéralisme » et la légalisation du jeu. Dans cette perspective, l'État ne peut en réalité jouer qu'un rôle très limité, notamment en matière de prévention du crime. Ainsi, les comportements déviants autrefois considérés comme des actes criminels ne le sont plus. La décriminalisation de beaucoup de jeux de hasard ainsi que

le transfert du fédéral aux provinces de la responsabilité de réglementer et de contrôler (octroi de licences) cette activité correspondent à cette tendance de « minimiser le caractère déviant des comportements en cause ». Les modifications de 1969 et 1985 ont mis fin au contrôle exercé par l'État sur la plupart des activités de jeu, pour confier aux provinces la responsabilité d'en encadrer (par l'octroi de permis) et d'en réglementer le déroulement. Les provinces ont, de leur côté, délégué leur responsabilité d'assurer le contrôle social du jeu autorisé en concluant des contrats de gestion avec des entreprises de l'industrie du loisir ou des sociétés d'État.

L'accès généralisé et légal au jeu partout au Canada a eu un certain nombre de conséquences fâcheuses non voulues et imprévues. À cet égard, nous avons établi et présentons un classement des crimes liés au jeu, dont les principales catégories sont le jeu clandestin (illicite), les crimes commis pour satisfaire à sa passion du jeu, les crimes associés à l'expansion des formes de jeu légalisées, les crimes commis aux endroits ou près des endroits où on joue, les crimes commis au cours des activités légalisées de jeu, les crimes associés aux comportements des joueurs pathologiques ainsi que la corruption d'élus et de responsables nommés. Le grave problème du jeu compulsif et pathologique est aussi abordé séparément, indépendamment de son rapport avec le crime.

Nous abordons par ailleurs un certain nombre de questions d'ordre public, notamment en ce qui concerne le bien-fondé juridique de modèles particuliers d'exploitation et de réglementation qui s'observent clairement dans certaines provinces ainsi que la légalité des arrangements selon lesquels certaines provinces autorisent, exploitent et réglementent les appareils de loterie vidéo. Nous nous interrogeons en outre sur la légalité des paris par Internet que prennent des exploitants des Premières Nations sur les terres des Premières Nations ainsi que sur les paris sur les courses de chevaux faits par l'Internet. Nous examinons aussi brièvement le recours collectif

engagé contre Loto-Québec pour son incapacité prétendue de prendre des moyens pour empêcher les joueurs compulsifs de perdre des sommes excessives. Enfin, nous analysons les préoccupations exprimées récemment par le Sénat du Canada concernant l'exploitation des appareils de loterie vidéo, préoccupations qui ont abouti au dépôt d'un projet de loi d'initiative parlementaire visant à limiter considérablement le pouvoir des provinces en matière de jeu, soulevant ainsi une autre controverse d'ordre public.

Aux fins de comparaison, nous examinons la nature et l'étendue des activités de jeu en Australie, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, puis nous présentons un bref résumé des études nationales sur le jeu réalisées dans chacun de ces pays. Notre analyse comparative souligne certains aspects des politiques des pays concernés en matière de jeu et fournissent certains enseignements qui pourraient être utiles aux législateurs et aux décideurs canadiens concernant a) le jeu clandestin et les crimes associés au jeu légalisé, b) la probité et l'intégrité des règlements sur les jeux de hasard et c) les coûts sociaux du jeu.

Malgré la légalisation de beaucoup de jeux d'argent, un certain nombre de comportements indésirables et nuisibles associés au jeu persistent et, dans certains cas, sont devenus plus fréquents. En particulier, le comportement criminel et le jeu continuent d'être liés de plusieurs façons. De nouveaux problèmes ou formes de « déviance » tels que le jeu excessif ou compulsif se sont posés, en raison notamment de la facilité d'accès des appareils de loterie vidéo dans le cas des joueurs compulsifs. Pour prévenir et traiter les problèmes associés à ces nouvelles formes de déviance, les provinces ont mis en place divers programmes de sensibilisation et de thérapie.

Fondamentalement, le présent document soulève une série de questions difficiles au sujet des politiques du Canada en matière de jeu. Comment trouver le juste équilibre entre les avantages et les coûts du jeu légalisé? Comment atténuer les conséquences

non voulues mais néfastes de la légalisation du jeu? Comment tenir compte de l'opinion et des valeurs de la population dans le processus d'élaboration de politiques en ce qui concerne la réglementation du jeu? Le problème de fond tient peut-être au conflit d'intérêts dans lequel les gouvernements provinciaux risquent de se trouver quand ils réglementent le jeu et qu'ils en font en même temps la promotion. Les gouvernements provinciaux sont devenus de plus en plus dépendants des recettes que leur apporte l'accroissement de la popularité de jeu légalisé. Ils ont donc un intérêt direct à assurer la promotion et la croissance de cette activité. Ces mêmes gouvernements provinciaux ont également le pouvoir exclusif de réglementer et de contrôler le jeu. Les contradictions qui découlent nécessairement de cette situation soulèvent des préoccupations auxquelles il est urgent de répondre tant dans l'intérêt public que pour préserver le respect dans les institutions gouvernementales.

Le droit pénal au Canada concernant le jeu a servi principalement à affermir et à justifier le monopole des provinces sur le jeu en tant qu'activité productrice de recettes. Cette situation soulève bien sûr la question fondamentale du bien-fondé d'une telle utilisation du droit pénal.

I. INTRODUCTION

La Commission du droit du Canada est un organisme fédéral indépendant de réforme du droit qui conseille le Parlement sur la façon d'améliorer et de moderniser les lois du Canada. La Commission a notamment pour mission d'associer les Canadiens au débat public au sujet du sens et de la fonction du droit pénal.

En 2003, la Commission du droit a mis en route son projet « *Qu'est-ce qu'un crime?* » et a publié un document de travail intitulé *Qu'est-ce qu'un crime? Des défis et des choix*, afin d'encourager les Canadiens à réfléchir sérieusement aux différents moyens qui pourraient se substituer au droit pénal pour contrôler certains comportements indésirables et néfastes. Les différents moyens examinés dans le document comprenaient le pouvoir de criminalisation exercé par l'État par le biais du Code criminel, la réglementation des activités aux moyens de lois et de politiques fédérales ou provinciales, la mise en œuvre de programmes de traitement et de sensibilisation ainsi que diverses initiatives publiques et privées destinées à prévenir de tels comportements néfastes. *Qu'est-ce qu'un crime? Des défis et des choix* soulève aussi des questions concernant la raison pour laquelle certains comportements sont tenus pour criminels et qu'on a principalement recours au droit pénal pour en assurer le contrôle. Prenant les jeux de hasard comme exemple, le document de travail invite à réfléchir plus finement à la possibilité d'abandonner l'interdiction pénale de certaines activités au profit de la légalisation et de la réglementation (Commission du droit du Canada, 2003:15).

Jusqu'à il y a plusieurs dizaines d'années, la plupart des formes de jeux de hasard étaient illégales au Canada et celles qui étaient licites (par exemple les paris sur les courses de chevaux) faisaient l'objet de sévères restrictions. La situation a radicalement changé à la suite des modifications apportées au Code criminel en 1969 et 1985, lesquelles ont entraîné une véritable prolifération des formes de jeux légalisées,

autorisées, exploitées et réglementées par les gouvernements provinciaux, au cours des trente dernières années. Bon nombre d'activités et de comportements associés au jeu, jadis considérés comme criminels et interdits, sont devenus licites et autorisés.

Dans le présent rapport, qui entre dans le cadre du projet *Qu'est-ce qu'un crime?*, nous examinons l'évolution de la place tenue par les jeux de hasard dans la société moderne canadienne, en nous intéressant tout particulièrement aux forces sociales, politiques, économiques et culturelles qui ont fait que les jeux de hasard ont graduellement cessé d'être perçus, dans l'esprit des gens, comme un péché et un vice, pour être aujourd'hui considérés comme une forme de divertissement. En utilisant des données provenant des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie et du Canada, nous comparons les divers régimes de réglementation qui ont été mis en place pour autoriser, réglementer et contrôler à d'autres titres le jeu licite et ses conséquences indésirables. Notre analyse visait à en apprendre davantage sur a) le jeu clandestin et les crimes associés au jeu légalisé, b) la probité et l'intégrité des règlements en matière de jeu et c) les coûts sociaux du jeu.

Vu les dispositions actuelles du Code criminel, le droit criminel moderne au Canada n'a manifestement pour objectif de contrôler ou de prévenir ni le déroulement des activités de jeu ni la participation à ces activités. De fait, ces dispositions ont plutôt facilité la croissance généralisée de toutes sortes d'activités de jeu, à condition que ce soit les provinces qui en assurent la mise sur pied et l'exploitation.

Brodeur et Ouellet (2004) ont envisagé l'établissement, en se servant du droit pénal, d'un « monopole limité », selon lequel le contrôle exercé par le gouvernement sur certaines activités est justifié par l'impératif de protéger le public (27). Les auteurs donnent l'exemple du monopole d'État de la violence licite exercé par des autorités comme la police. D'autres exemples semblables se trouvent dans la *Loi réglementant certains drogues et autres substances*, qui vise à limiter tant l'accès à des substances

jugées dangereuses si utilisées d'une manière inappropriée que l'utilisation de telles substances. Cependant, en ce qui concerne explicitement le jeu, Brodeur et Ouellet soutiennent que « (...) l'établissement d'un monopole d'État a abouti à une telle croissance du jeu qu'on est en droit de parler d'un monopole *expansionniste* » (2004:27 ; ce sont les auteurs qui soulignent). En effet, comme la suite de nos propos le confirmera, le droit pénal canadien a été utilisé pour renforcer le pouvoir des provinces sur le jeu en tant que moyen d'obtenir des recettes ainsi qu'à faciliter l'accès au jeu plutôt que d'y imposer des limites raisonnables.

Pendant que les gouvernements provinciaux prenaient des mesures pour légaliser les jeux de hasard licites et autorisés, pour établir leur monopole à cet égard et pour profiter de leurs retombées économiques, on élaborait des systèmes de réglementation pour étudier, surveiller, inspecter, autoriser, vérifier et contrôler les opérations de jeu, dans le but de préserver l'intégrité du jeu en tant que source de recettes pour les gouvernements. Cependant, le mot « jeu » reste difficile à cerner au Canada parce que, selon la forme qu'il prend et les circonstances dans lesquelles il s'observe, on peut lui associer diverses situations juridiques. La légalisation a eu pour effet de brouiller les perceptions de la population à l'égard de la situation des jeux de hasard, certains de ces jeux (les appareils électroniques de jeu, notamment) pourtant devenus licites continuant d'être la cible de critiques au sein de la société. En outre, le crime et le jeu demeurent associés de nombreuses façons et de nouvelles formes de « déviance » liées au jeu sont apparues (le jeu compulsif, par exemple).

Dans le cadre d'une analyse de l'évolution du jeu au Canada à l'époque contemporaine, il est intéressant de souligner que le jeu¹ est une activité humaine qui remonte aux temps anciens et qui s'est observée dans presque toutes les sociétés et à toutes les époques (Wykes, 1964). Alors que la propension à prendre des risques est pratiquement universelle, les attitudes des gens à l'égard du jeu varient considérablement selon les cultures et évoluent au fil du temps au sein des sociétés (Rose, 1988; Pavalko, 2000). L'expérience humaine concernant le jeu montre que cette activité a été considérée, à tour de rôle, comme un péché, un vice, une malheureuse, mais néanmoins acceptable, faiblesse de la nature humaine (Spanier, 1988), un comportement évolutif approprié (Dietz et Humpf, 1984), une forme de divertissement pour les adultes (Campbell, 1976), un tampon culturel contre les angoisses existentielles provoquées par les événements fortuits (Abt et McGurrian, 1992) et un moyen d'enseignement et un miroir des valeurs culturelles (Smith et Abt, 1984).

Pour la plus grande partie de la population, le jeu est un divertissement inoffensif. Cependant, en raison du risque de discorde, d'exploitation et d'abus, « les législations ont traditionnellement adopté un point de vue sévère à l'égard du jeu » (Bowal et Carrasco, 1997:29). Malgré ses inconvénients, le jeu semble bien faire maintenant partie de la vie. L'histoire nous a enseigné qu'il est pratiquement impossible d'éliminer complètement le jeu (Dixon, 1991). De fait, rien ne justifie qu'on déclare illégales toutes les formes d'une activité qui fait partie de la culture depuis aussi longtemps que le jeu. Conscients de cette réalité, la plupart des législateurs modernes ont plutôt cherché un juste équilibre entre la réglementation et l'interdiction. Les efforts visant à contrôler le jeu

¹ Le mot « jeu » utilisé dans le présent rapport désigne une activité impliquant un risque qui contient trois éléments essentiels, à savoir a) la chance, c'est-à-dire que l'issue d'un certain événement est incertaine, b) la contrepartie, c'est-à-dire qu'une chose possédant de la valeur est mise sur l'issue d'un événement incertain et c) le prix, c'est-à-dire qu'une chose ayant de la valeur peut être gagnée si l'issue d'un événement incertain est favorable.

ont inévitablement abouti à l'adoption de politiques prescrivant les endroits, les moments et les circonstances dans lesquels cette activité est acceptable. Ainsi, le jeu peut être licite ou illicite, selon le contexte, les circonstances et les exploitants en cause. À titre d'exemple, le *Code criminel du Canada* contient des dispositions qui déterminent les conditions dans lesquelles le jeu est un acte criminel et contient une liste de formes de jeux de hasard acceptables que les gouvernements provinciaux peuvent autoriser ou exploiter, s'ils le désirent.

Dans les pages qui suivent, nous décrivons, avant de faire l'historique de l'évolution des dispositions du *Code criminel du Canada* concernant le jeu, la façon dont nous avons procédé pour recueillir l'information requise pour le projet. Nous examinons ensuite le traitement réservé au jeu dans l'opinion publique canadienne, puis nous proposons un certain nombre de perspectives théoriques d'interprétation de l'évolution de la situation juridique du jeu. Nous analysons ensuite quatre modèles portant sur la façon dont les activités de jeu se déroulent et sont réglementées au Canada. Nous présentons aussi un certain nombre de publications traitant des activités indésirables associées au jeu et nous établissons un classement de sept crimes liés au jeu. Dans la section qui suit, nous examinons les questions concernant le jeu au Canada dans un contexte plus large, à la lumière des tendances récentes observées aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie dans ce domaine. Dans la dernière section, nous soulevons un certain nombre de questions de fond et de questions de droit contemporaines concernant le jeu au Canada.

II. MÉTHODOLOGIE

La recherche et l'analyse présentées dans le présent rapport sont fondées sur diverses publications savantes qui puisent dans les travaux de criminologues, de sociologues, d'historiens, de juristes, de psychologues et de journalistes. Des citations provenant de sources historiques et contemporaines telles que des textes universitaires, des lois, des décisions judiciaires, des rapports gouvernementaux, des sites Internet, des rapports de recherche sous contrat du secteur privé et des articles de journaux sont utilisées tout au long du document.

Nous avons effectué une recherche de données d'opinion publique concernant le jeu afin de compléter l'information se trouvant dans l'ouvrage de Morton (2003) et dans d'autres rapports de recherche publiés. Nous avons en outre cherché l'information pertinente dans les données d'enquête par sondage de Gallup et Ipsos au Canada et nous avons dépouillé les ouvrages spécialisés à la recherche d'études publiées contenant des données d'opinion publique canadienne au sujet du jeu.

Une autre façon d'en apprendre davantage sur l'opinion publique et les débats d'orientation est d'examiner le contenu des médias. Si une analyse complète du contenu des médias dépassait le cadre de notre étude, nous avons néanmoins procédé à une recherche des articles pertinents dans le *Toronto Star* et le *Globe and Mail*. Cette recherche portait sur les deux années précédant et les cinq années suivant les années durant lesquelles des modifications importantes ont été apportées aux dispositions législatives concernant le jeu, soit 1969 et 1985. La recherche a été effectuée par voie électronique, en utilisant les mots-clés *gambling*, *lotteries*, *lottery* et *game*. On a ensuite examiné les pages de journaux où on trouvait ces mots, à la recherche d'articles sur le sujet. Dans l'ensemble, la quasi-absence d'articles sur le sujet au cours des années

précédant les modifications législatives était la conclusion voulant que le processus de changement se soit déroulé sans grande participation du grand public.

Par ailleurs, nous avons établi un échantillon de commodité (c'est-à-dire non aléatoire) de responsables gouvernementaux de la réglementation, de policiers, d'exploitants privés d'entreprises de jeu, de conseillers en problèmes de jeu ainsi que de militants et d'universitaires qui s'intéressent à la question et nous les avons consultés sur diverses questions liées au jeu. Nous avons également demandé l'avis d'observateurs éclairés aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie et, bien sûr, au Canada. Les chercheurs entretenaient des relations personnelles et professionnelles avec bon nombre de ces observateurs.

Des entrevues sous forme d'entretiens libres, structurées par un ensemble de questions communes, ont été menées au Royaume-Uni, en Australie, aux États-Unis et au Canada. Les questions étaient le point de départ de « conversations exhaustives » avec des universitaires, des responsables gouvernementaux de la réglementation et des employés de l'industrie du jeu. Les questions, adaptées à chaque pays, ont servi à orienter en tout vingt-deux de ces « conversations exhaustives » en tête-à-tête entre mai et août 2004. Comme il s'agissait de conversations à bâtons rompus, l'équipe de recherche a convenu de ne pas révéler le nom ni de citer directement les propos des personnes qui ont participé aux entrevues.

Les questions communes posées durant les entrevues concernaient 1) l'opinion de la personne interrogée au sujet de l'étude nationale sur le jeu effectuée dans son pays et les conséquences de cette étude, le cas échéant, 2) la mesure dans laquelle les activités de jeu licites sont menées d'une manière socialement responsable et les améliorations possibles à cet égard, 3) les circonstances dans lesquelles le jeu devrait être légalisées, 4) la meilleure façon de réglementer le jeu légalisé, 5) l'incidence et l'avenir du jeu en ligne, 6) les principaux aspects du jeu qui devraient faire l'objet de

recherches, 7) la manière dont le jeu légalisé contribue ou ne contribue pas à la qualité de vie, 8) les stratégies de réduction des méfaits du jeu utilisées et/ou requises et 9) leurs idées sur la façon dont le jeu légalisé évaluera au cours de la prochaine décennie.

III. ÉVOLUTION DES DISPOSITIONS DU CODE CRIMINEL CONCERNANT LE JEU

Quand le *Code criminel du Canada* a été édicté en 1892, on y a tout simplement intégré, à une section du Code qu'on a intitulée « Crimes contre la religion, les mœurs et la tranquillité publique », un certain nombre de crimes liés au jeu qui avaient été établis en vertu de lois du Parlement en 1886 et en 1888. Depuis 1892, on a apporté une série de modifications *de circonstance* apparemment de peu d'importance aux articles du Code concernant le jeu. Résultat, le droit pénal actuel concernant le jeu a été qualifié de « salmigondis de lois désuètes » (Glickman, 1979:11). Les modifications apportées aux dispositions du Code criminel concernant le jeu entre 1892 et 1998 ont néanmoins, prises en bloc, facilité l'expansion du jeu légalisé au Canada, expansion qui s'est dans une large mesure produite sans débat public. En effet, l'examen public le plus récent des dispositions du Code criminel concernant le jeu remonte à 1954-1955, quand un comité spécial de la Chambre des communes et du Sénat a examiné la question des loteries (Campbell et Smith, 1998).

Les principales modifications apportées et tournants observés dans l'histoire du jeu au Canada sont résumés dans le tableau 1.

Tableau 1 Chronologie des modifications et des jalons concernant la situation juridique du jeu au Canada

DATE	MODIFICATION OU JALON
1892	Promulgation du <i>Code criminel du Canada</i> .
1901	Exemption concernant les tirages ayant lieu durant des ventes de charité au profit d'œuvres de bienfaisance ou religieuses.
1906	Le mot « loterie » est intégré au Code.
1909-1910	Un comité restreint de la Chambre des communes est chargé d'enquêter sur les paris sur les courses de chevaux.
1910	La prise de paris est limitée aux pistes de courses de chevaux.
1917	Les paris sont temporairement interrompus par décret, étant jugés « incompatibles » avec l'effort de guerre.
1919-1920	La Commission d'enquête sur les courses est chargée d'examiner les paris sur les courses de chevaux.
1920	Les paris sur les courses de chevaux sont rétablis. Ces paris s'effectueront dorénavant selon le système de pari mutuel.
1922	Diverses formes de paris (dés, jeu des gobelets, planchettes à poinçonner, tables à monnaie et roues de fortune) deviennent des crimes.
1925	Certains jeux de hasard, dont les roues de fortune, sont autorisés durant les foires et les expositions agricoles.
1938	Les jeux de hasard se déroulant dans les locaux d'amicales en bonne et due forme sont autorisés, à condition que les exploitants n'exigent pas de pourcentage des paris effectués.
1954	Le jeu de bonneteau est ajouté à la liste des jeux interdits.
1954	Un comité mixte spécial de la Chambre et du Sénat est chargé d'évaluer la nécessité d'une réforme du droit concernant les loteries. Le comité ne recommande pas de loteries d'État, mais demande qu'on précise les dispositions alors en vigueur.
1969	Les gouvernements fédéral et provinciaux sont autorisés à organiser des loteries; la gamme des jeux de hasard autorisés pour les œuvres de bienfaisance en vertu de permis provinciaux est étendue, et l'exemption pour les foires et les expositions agricoles demeure.
1973-1985	Différend fédéral-provincial concernant le pouvoir d'organiser des loteries.
1985	On délègue aux provinces le pouvoir exclusif d'administrer et d'exploiter des loteries et des systèmes de loterie, y compris des jeux de hasard au moyen d'ordinateurs, d'appareil vidéo et de machines à sous. Il est aussi dorénavant permis de parier par téléphone sur les courses de chevaux.
1998	Les dispositions interdisant les jeux de dés sont supprimées du Code.

1. Le processus de légalisation : l'époque moderne²

À la fin de 1967, le ministre de la Justice Pierre Trudeau a proposé l'adoption d'un projet de loi omnibus visant à modifier plusieurs éléments du Code criminel. Les principales modifications proposées étaient les suivantes :

- Éliminer les sanctions pénales visant l'avortement, les pratiques homosexuelles entre adultes consentants et les loteries.
- Autoriser les gouvernements fédéral et provinciaux à mettre sur pied, s'ils le désirent, des loteries d'État.
- Assouplir les restrictions imposées à l'utilisation du jeu au profit d'œuvres de bienfaisance.
- Maintenir l'exemption autorisant le jeu durant les foires et les expositions agricoles.
- Établir une nouvelle exemption pour le jeu dans les lieux publics de divertissement titulaires de licences provinciales (Osborne, 1989:59).

Le projet de loi a toutefois été abandonné en 1968, en raison de la dissolution du Parlement en vue d'une élection générale. Le Parti libéral, désormais dirigé par le Premier ministre Trudeau, ayant été réélu, la Chambre des communes a adopté, en 1969, un projet de loi identique à celui qui avait été proposé. Cette adoption a marqué le début de la transformation de la situation du jeu, désormais non plus interdit par le fédéral mais réglementé par les provinces, mais aussi celui d'une longue lutte entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au sujet des recettes provenant du jeu.

² En 1963, l'État du New Hampshire a autorisé la mise sur pied d'une loterie d'État, qui est entrée en opération en 1964, marquant le début de ce que beaucoup de commentateurs ont appelé la « troisième vague » de légalisation du jeu aux États-Unis (Rose, 1986:2; Mason et Nelson, 2001:9). L'État de New York a lancé sa propre loterie d'État en 1967. En 1970, le mouvement est devenu irrésistible, quand douze autres États, pour la plupart du nord-est des États-Unis, ont légalisé les loteries d'État. La première vague de légalisation du jeu a commencé quand les États-Unis n'étaient encore qu'une colonie et s'est poursuivie jusqu'aux décennies juste avant la Guerre civile. La deuxième vague a débuté avec la Guerre civile et s'est terminée dans les années 1890, quand la corruption constatée dans le domaine des loteries a abouti à l'adoption des lois fédérales très sévères et à l'imposition de restrictions constitutionnelles d'État à l'égard de ce genre d'activité (Rose, 1986:1).

2. La lutte fédérale-provinciale concernant le jeu

Étant donné que le Québec souhaitait depuis longtemps qu'on libéralise le jeu (Osborne, 1989; Campbell, 1994; Morton, 2003), ce n'est pas étonnant que le gouvernement de la province n'ait pas tardé à profiter de la modification de 1969. Dès 1970, le Québec avait établi deux sociétés d'État : une chargée de surveiller les courses de chevaux et l'autre d'organiser des loteries.

D'autres provinces ont rapidement emboîté le pas, si bien que les loteries organisées par des gouvernements provinciaux se sont vite répandues dans tout le Canada au début des années 1970. La Manitoba a établi sa propre loterie en 1971 et l'Alberta et la Saskatchewan ont fait de même en 1974. La Colombie-Britannique a elle aussi créé sa loterie en 1974 et a par la suite collaboré avec le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta à l'établissement de la Western Canada Lottery Foundation.

Au moment de la modification du Code criminel, en 1969, le ministre de la Justice a déclaré que le gouvernement n'avait pas l'intention, « pour le moment », d'établir une loterie (Osborne, 1989:66). Le gouvernement est toutefois revenu sur cette décision en 1973, en créant la Société de loterie olympique, chargée de mettre sur pied des loteries pour contribuer au financement des Jeux olympiques de Montréal de 1976. Le succès de la Société a abouti à la création d'une autre société d'État fédérale, Loto-Canada, en 1976 (Labrosse, 1985:171; Osborne, 1989: 67).

L'établissement, après les Jeux olympiques, d'un organisme fédéral chargé de mettre sur pied des loteries a créé du mécontentement parmi les provinces (Labrosse, 1985:171). Le Manitoba, la Colombie-Britannique, l'Ontario et, plus tard, l'Alberta, ont alors uni leurs efforts pour vendre leurs produits de loterie en concurrence directe avec Loto-Canada. Bientôt, les provinces Maritimes et le Québec ont joint les rangs des provinces de l'Ouest dans le but d'exclure le gouvernement fédéral du marché des loteries (Campbell, 1994 :247).

En 1979, la question des recettes de loterie était devenue un enjeu électoral, le Parti conservateur du Canada promettant de démanteler Loto Canada et d'abandonner les loteries exploitées par le gouvernement fédéral. Quand Joe Clark a été élu premier ministre, le gouvernement fédéral a entrepris de conclure avec les provinces un marché prévoyant que le fédéral se retirerait du secteur des loteries en échange d'une indemnité annuel de 24 millions de dollars. Cependant, le gouvernement minoritaire de Joe Clark a été défait avant que le marché n'ait été conclu officiellement.

Quand les Libéraux ont repris le pouvoir en 1980, Loto Canada a été « ressuscité » et le gouvernement fédéral a entrepris de se refaire une place dans le marché des loteries en offrant des paris sportifs. En représailles, les provinces ont engagé des poursuites contre le gouvernement fédéral pour faire confirmer les conditions de l'accord de 1979 (Osborne, 1989:68). Cependant, avant que les tribunaux n'aient eu l'occasion de se pencher sur la question, Brian Mulroney et le parti Conservateur étaient élus en 1984 avec la plus forte majorité de l'histoire du pays.

En juin 1985, le ministre fédéral conservateur responsable de la condition physique et du sport amateur faisait la déclaration ci-dessous concernant la conclusion d'un accord entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le gouvernement central, en échange de cent millions de dollars de la part des provinces, modifierait le Code criminel de manière à accorder aux provinces et à leurs organismes le droit légal exclusif de mettre sur pied ou d'avoir mis sur pied des loteries et des jeux de hasard (Labrosse, 1985:199).

Le communiqué envoyé aux médias pour annoncer la conclusion de l'accord se lisait comme suit :

Aux termes de l'entente, le gouvernement fédéral recevra 100 millions de dollars de recettes non fiscales au cours des trois prochaines années. Cet argent servira au gouvernement fédéral à financer, conformément à son engagement, sa part des coûts des Jeux olympiques d'hiver de Calgary de 1988 (...).

La nouvelle entente exclut effectivement le gouvernement fédéral du domaine des loteries par le biais des modifications proposées et constitue un prolongement de l'accord fédéral-provincial de 1979 sur les loteries (cité dans Labrosse, 1985:200).

Outre le versement négocié par les provinces au gouvernement fédéral d'une somme de cent millions de dollars devant servir au financement des Jeux olympiques de Calgary de 1988, l'accord de 1985 confirmait qu'un montant annuel de 24 millions de dollars (indexé selon l'indice des prix à la consommation) devait être payé au gouvernement fédéral suivant les conditions négociées en 1979. Le montant de la contribution de chaque province à cet égard devait être établi en proportion de ses ventes de billets de loterie. En 2003, le montant versé par les provinces aux termes de l'accord s'élevait à environ 60 millions de dollars (Canada, 2004, Délibérations du Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles, 1^{er} et 2 décembre).

Le grand public a été peu consulté au sujet de l'accord de 1985, qui entraînait pourtant des changements importants quant à la répartition des pouvoirs gouvernementaux à l'égard des jeux de hasard (Osborne, 1989; Osborne et Campbell, 1988). Osborne (1989:69-70) faisait observer ce qui suit à cet égard :

Le projet de loi sur les loteries a été présenté en première lecture en octobre 1985. Avec l'accord de tous les partis, on a discuté brièvement du projet de loi à la Chambre, plutôt que de le soumettre à l'examen du Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles. Ces discussions ainsi que la deuxième et la troisième lecture du projet de loi ont duré moins de trois heures le 6 novembre 1985. Au Sénat, on a procédé à la première lecture du projet de loi le lendemain, puis à sa deuxième lecture le 27 novembre. Le Comité sénatorial a examiné plus en profondeur les propositions mais, malgré de sérieuses réserves, a finalement conclu qu'elles devraient être « approuvées sans modification ». Le projet de loi a reçu la sanction royale le 20 décembre et est entré en vigueur le dernier jour de l'année. De fait, le Parlement a approuvé à l'aveuglette un accord négocié par des fonctionnaires fédéraux et provinciaux.

Les dispositions de l'accord destinées à faciliter la passation des pouvoirs à l'égard des jeux de hasard dissimulaient un autre changement important, lequel

permettait aux provinces, soit seules soit en association avec d'autres provinces, de mettre sur pied des loteries ou des systèmes de loterie au moyen d'ordinateurs, d'appareils vidéo ou de machines à sous.

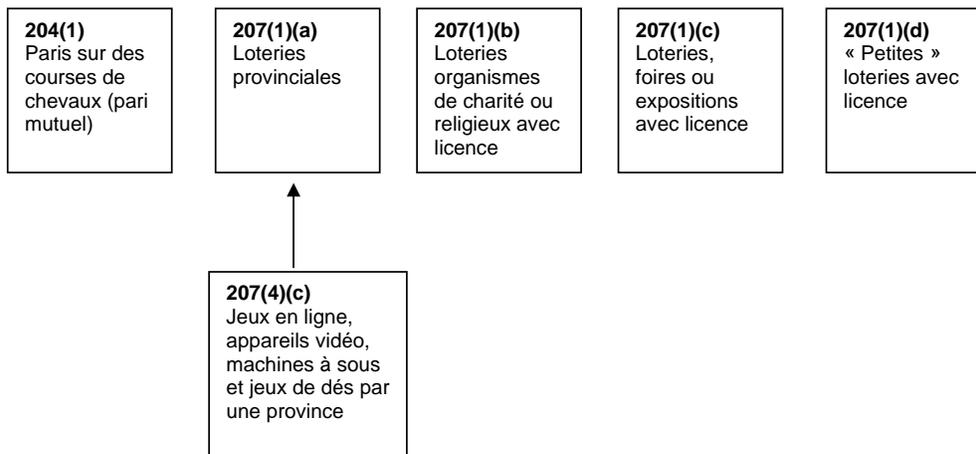
Les dispositions modernes du Code criminel concernant le jeu sont présentées à la Partie VII (*Maisons de désordre, jeux et paris*) du Code criminel, où on trouve les définitions des termes suivants : « maison de désordre », « maison de débauche », « maison de pari », « maison de jeu », « jeu », « pari » et « loteries ». On y trouve en outre un ensemble de présomptions et d'interdictions concernant les paris, les jeux, les loteries et les jeux de hasard. Un peu plus loin à la section VII, on prévoit des exemptions à l'égard de ces interdictions. Bien qu'un examen détaillé des descriptions techniques que contient le Code sorte du cadre de notre propos, il est important de mentionner que des exemptions sont prévues pour :

- les paris mutuels sur les chevaux de course lorsque les courses sont tenues sous l'autorité du ministre de l'Agriculture;
- les paris privés entre des particuliers qui ne se livrent d'aucune façon à l'entreprise de parieurs;
- les loteries et les jeux de hasard aux foires et expositions;
- les loteries mises sur pied et exploitées par le gouvernement d'une province, seul ou de concert avec celui d'une autre province;
- les loteries mises sur pied et exploitées par un organisme de charité ou un organisme religieux en vertu d'une licence délivrée par une province, si le produit de la loterie est utilisé à des fins charitables ou religieuses;
- les loteries mises sur pied et exploitées par le conseil d'une foire ou d'une exposition en vertu d'une licence provinciale.

Certains articles du Code permettent de mieux cerner la question des jeux autorisés au Canada. Il s'agit 1) de l'article 204, qui autorise non seulement des paris privés entre des particuliers, mais aussi, et ce depuis 1920, les paris sur des courses de chevaux faits par l'intermédiaire d'un système de pari mutuel sous les auspices du ministre de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire et 2) de l'article 207, sous-titré *Loteries autorisées*. Ce sont les dispositions de cet article 207 qui ont rendu possible la transformation et l'expansion du jeu au Canada au cours de trente-cinq dernières

années. Ces dispositions légalisent la mise sur pied et la gestion de loteries exploitées par l'un ou l'autre des organismes mentionnés aux alinéas 207(1)a) à 207(1)d). Ces mêmes dispositions prévoient en outre la réglementation de telles loteries en vertu des lois provinciales et conformément aux licences délivrées, le cas échéant, en vertu des pouvoirs des provinces. Autrement dit, le paragraphe 207(1) autorise la mise sur pied et la gestion de loteries par une province ou, en vertu d'une licence, par un organisme de charité ou un organisme religieux, par le conseil d'une foire et d'une exposition ou par toute personne à qui une licence a été délivrée, si le prix d'un billet ne dépasse pas deux dollars et la valeur du prix attribué ne dépasse pas cinq cent dollars. (*Martin's Annual Criminal Code*, 2005:397).

Jeux de hasard autorisés en vertu de la Partie VII du Code criminel



C'est en vertu de ces dispositions qu'on a délégué aux provinces le pouvoir exclusif d'exploiter diverses formes de jeux de hasard et/ou de délivrer des licences pour une telle exploitation. C'est ainsi que toutes les provinces et tous les territoires du Canada exploitent des jeux de hasard ou en autorisent l'exploitation, dans une certaine mesure.

Suite à la modification de 1969 et au renforcement du pouvoir des provinces sur presque toutes les formes de jeux légalisés résultant de la modification de 1985, les provinces canadiennes ont considérablement étendu le nombre des activités de jeu au Canada et l'accès à ces activités. Deux formes de jeu sont actuellement plus populaires que toutes les autres au Canada : a) les appareils électroniques de jeu, par exemple les appareils de loterie vidéo et les machines à sous et b) les casinos, où on trouve maintenant, outre les jeux sur table classiques tels que le blackjack et la roulette, divers appareils électroniques de jeu, par exemple des machines à sous. Les appareils de jeu et les casinos apportent désormais aux gouvernements plus de recettes que les loteries, qui étaient autrefois la principale source de recettes provenant du jeu.

Au Canada, la plupart des formes de jeu étaient considérées comme des vices avant les modifications apportées au Code criminel en 1969 et en 1985 (Campbell, 1994). Ces modifications ont marqué le début d'une prolifération rapide et spectaculaire de toutes sortes de jeux de hasard, notamment les paris sportifs, les paris hors-piste sur les courses de chevaux, les billets instantanés à gratter, les tirages moitié-moitié, les bingos, les appareils de loterie vidéo, les machines à sous et les nouveaux jeux de casino comme le baccara, le pai gow, le sic bo, le Caribbean stud poker et le craps.

Au cours de la vingtaine d'années qui a suivi la modification de 1985, le jeu légalisé au Canada est devenu une très importante activité commerciale. À titre d'exemple, en 2002-2003, les recettes totales provenant des activités de jeu exploitées par les gouvernements (bingo, appareils électroniques de jeu, jeux de table et billets de loterie) ont atteint un peu plus de 12 milliards de dollars. Au Canada, chaque adulte dépense en moyenne chaque année 481 \$ pour le jeu, cette moyenne variant entre 318 \$ à l'Île-du-Prince-Édouard et 641 \$ en Alberta. Quatre provinces retirent annuellement du jeu des recettes de plus d'un milliard de dollars, soit l'Ontario (4,9 milliards), le Québec (2,7 milliards), l'Alberta (1,5 milliard) et la Colombie-

Britannique (1,1 milliard). Par ailleurs, le taux national de prévalence du jeu compulsif, mesuré au moyen de l'indice canadien du jeu compulsif CPGI (Canadian Problem Gambling Index)³, se situe à 2,6 p. cent, variant entre 1,7 p. cent au Québec et 5,9 p. cent en Saskatchewan. (Tous les chiffres du présent paragraphe proviennent de la publication du Canadian Partnership for Responsible Gambling, 2004.)

³ Le CPGI, mis au point en 1999 par des chercheurs canadiens, est un outil d'enquête qui permet de découvrir de façon fiable et de classer les joueurs non compulsifs, les joueurs à risque et les joueurs compulsifs dans la population générale. Il a été largement utilisé au Canada pour les enquêtes téléphoniques visant à évaluer la prévalence du jeu compulsif dans la population générale. Voir Ferris, Wynne et Single (1999).

IV. LES MODÈLES OPÉRATIONNELS ET DE RÉGLEMENTATION CANADIENS

La nature des jeux de hasard accessibles ainsi que la façon dont les activités de jeu sont exploitées et réglementées au Canada varient selon les provinces. Les principales formes de jeu légalisées au Canada sont les loteries, les casinos, les appareils électroniques de jeu, les bingos et les paris sur les courses de chevaux (pari mutuel). Les différences de formules, de structures, de modes d'exploitation et de régimes de réglementation qui existent d'une province à l'autre sont le résultat de différences d'interprétation de certains termes utilisés dans le Code criminel, et plus particulièrement de deux passages précis des dispositions du Code concernant le jeu.

Le premier de ces termes, « *loterie* », a été incorporé dans le Code criminel en 1906. Ce terme est devenu un élément important de la législation canadienne sur les jeux de hasard, surtout après 1969, et il a été souvent interprété par les provinces comme s'appliquant non seulement aux loteries comme telles, mais à d'autres jeux de hasard tels que le bingo, les paris sportifs et les jeux de carte classiques des casinos, par exemple le blackjack et le poker. Plus récemment, en raison des innovations technologiques dans le domaine de l'électronique, les machines à sous, les appareils de loterie vidéo et les jeux de hasards utilisant des ordinateurs ont été intégrés, en 1985, à la liste des loteries autorisées par le Code criminel, à condition d'être mises sur pied et exploitées par le gouvernement d'une province, seul ou de concert avec celui d'une autre province.

Deux autres termes du Code, « mettre sur pied et exploiter », ont aussi été interprétés différemment par les gouvernements provinciaux, comme en témoignent les importantes variations entre les structures d'exploitation et de réglementation provinciales des jeux de hasard qu'on observe au pays. Ces différences d'interprétation des dispositions du Code criminel concernant le jeu ont abouti à quatre modèles

différents d'administration et d'exploitation des jeux de hasard, qui sont décrits sommairement dans les pages qui suivent.

Le modèle de la société d'État

Le Manitoba, le Québec et la Saskatchewan ont interprété les termes « mettre sur pied et exploiter » de telle manière que les principales formes de jeu telles que les casinos et les loteries relevant de la compétence de ces provinces sont exploitées directement par l'entremise de sociétés d'État.

Il est important de comprendre le rôle de ces sociétés d'État dans le déroulement et la réglementation des opérations de jeux légalisés. Les sociétés d'État provinciales sont des sociétés propriétés de l'État ostensiblement non contrôlées par les gouvernements des provinces. Elles sont le plus souvent créées pour assurer l'atteinte d'objectifs économiques et sociaux qui apportent des recettes en vendant des biens ou des services sur le marché libre (L'Association canadienne d'études fiscales, 2004). Au Canada, les sociétés d'État sont les entités que les provinces privilégient pour assurer la mise sur pied et l'exploitation des entreprises de jeux légalisés. Ainsi, la vente de billets de loterie est administrée par diverses sociétés de loteries canadiennes. Un organisme national de coordination (la Société de la loterie interprovinciale), composé de cinq sociétés régionales des loteries (loterie British Columbia, loterie Western Canada, société des loteries de l'Ontario, Loto Québec et Loto Atlantique), orchestre les questions d'orientation et les préoccupations communes concernant le marketing et l'exploitation des loteries gouvernementales.

Les sociétés régionales des loteries sont propriétaires des appareils de validation de billets de loterie (les « valideuses ») qui se trouvent sur leur territoire, elles mettent sur pied et exploitent les loteries avec billets, assurent la conception et l'impression des billets à gratter, assurent le marketing des produits de loteries à billets, organisent la publicité et la promotion des ventes, autorisent et administrent les activités des

détaillants, installent et entretiennent les appareils de distribution de billets de loterie, assurent la formation des détaillants et communiquent régulièrement avec eux pour leur fournir des renseignements au sujet du programme des loteries à billets.

Le modèle hybride

Le modèle hybride est un accord de coentreprise aux termes duquel un gouvernement provincial conclut avec une entreprise privée un contrat visant la fourniture d'installations de jeu et la supervision leur exploitation. À titre d'exemple, quand l'Ontario a mis sur pied des casinos au début des années 1990, la province a appliqué un modèle hybride de propriété, d'administration et d'exploitation, suivant lequel elle est propriétaire et assure le contrôle de ces casinos. L'exploitation au jour le jour de ces établissements est toutefois assurée par des entreprises privées agissant en qualité d'agents du gouvernement (Alfieri, 1994).

Suivant la structure d'exploitation et de réglementation mise en place, deux sociétés d'État ontariennes se partagent actuellement la responsabilité de superviser l'exploitation et la réglementation des opérations de jeu des casinos. La Société des loteries et des jeux de l'Ontario (SLJO), issue de la fusion de deux sociétés d'État – la Société des casinos de l'Ontario et la Société des loteries de l'Ontario –, a été établie en 2000. La Société, qui relève du ministre du Développement économique et du Commerce, est responsable de quatre secteurs d'exploitation : les loteries, les casinos de bienfaisance et les casinos autochtones, les casinos commerciaux et, enfin, les machines à sous et les champs de courses. Des contrats sont signés avec des entreprises privées pour qu'elles fournissent directement à la population un éventail de services et de produits liés au jeu dans chacun de ces secteurs. Ainsi, le fleuron des casinos de la SLJO, le Casino Windsor, est exploité et administré au jour le jour par Windsor Casino Limited (WCL). WCL est un consortium privé composé de grandes

sociétés comme Park Place Entertainment et Hilton Hotels. WCL fournit ses services d'exploitation à la SLJO aux termes d'un accord contractuel.

La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO), qui relève du ministre des Services aux consommateurs et aux entreprises, est responsable des billets en pochette et des bingos. Elle est aussi responsable de la réglementation des casinos commerciaux, des casinos de bienfaisance et des machines à sous installées dans les hippodromes.

La Nouvelle-Écosse utilise aussi un modèle hybride. Une société d'État provinciale, la Nova Scotia Gaming Corporation (NSGC), relève d'un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le gouvernement provincial. La NSGC, qui est tenue de respecter les dispositions de la *Gaming Control Act* de la province, est responsable de la loterie à billets, de la loterie vidéo et des jeux au casino en Nouvelle-Écosse. L'exploitation courante de ces opérations de jeu est régie par la Société des loteries de l'Atlantique et Casino Nova Scotia.

La société d'État régionale établie pour superviser les loteries dans les provinces de l'Atlantique, la Société des loteries de l'Atlantique (SLA), mène ses activités sous l'égide de la Nova Scotia Gaming Corporation. La SLA est chargée de superviser l'exploitation des loteries à billets et des appareils de loterie vidéo sur le territoire de la Nouvelle-Écosse. Casino Nova Scotia, une entreprise privée, est une filiale de Caesar's Entertainment, une société qui a son siège aux États-Unis. Casino Nova Scotia exploite des casinos à Halifax et à Sydney en vertu d'un accord contractuel conclu avec la NSGC.

La Colombie-Britannique applique une autre variante du modèle hybride, suivant lequel les prestataires de services de jeu du secteur privé sont propriétaires des casinos et fournissent le personnel pour le déroulement des jeux. C'est toutefois la British Columbia Lottery Corporation (BCLC), une société d'État provinciale, qui est propriétaire

du matériel de jeu comme les tables de blackjack, les tables de roulette et les machines à sous, et qui en assure l'entretien. Les exploitants du secteur privé perçoivent un pourcentage des gains des casinos en rémunération de leurs services aux termes d'accords contractuels.

Le modèle des œuvres de bienfaisance

Le Code criminel autorise depuis longtemps la mise sur pied et l'exploitation de loteries par des organismes de charité et des groupes religieux en vertu d'une licence délivrée par une administration provinciale, si le produit de la loterie est utilisé à des fins charitables ou religieuses. Toutes les provinces délivrent des licences pour diverses formes de jeu mises sur pied à des fins charitables (surtout des bingos, des tirages, des paris sportifs et des billets en pochette), mais c'est en Alberta, où les casinos sont aussi considérés comme étant exploités à des fins charitables, que ce modèle est le plus utilisé. Dans cette province, des entreprises privées d'exploitation des casinos fournissent les installations, le personnel et les services nécessaires au déroulement des activités de jeu.

Il est courant que les organismes de bienfaisance fournissent des bénévoles pour aider à présenter les événements de jeu et que leur nom reste très longtemps sur des listes d'attente avant qu'ils puissent tenir un événement, en raison du grand nombre d'organismes qui sollicitent le même privilège (Youngman Berdahl, 1999). Les recettes que les jeux de hasard apportent aux organismes de bienfaisance annuellement varient beaucoup d'une province à l'autre : en 2002-2003, elles variaient entre 17,5 millions de dollars à Terre-Neuve et 563 millions de dollars en Ontario (Canadian Partnership for Responsible Gambling, 2004). Une des principales conséquences des jeux de hasard mis sur pied pour aider les organismes de bienfaisance ou appuyer d'autres causes « nobles » a été de justifier une activité jadis considérée comme un vice ou un péché (Campbell, 2000b).

Bien que nous n'ayons pas l'intention, dans le présent document, d'examiner en profondeur la question de la nature et de l'étendue des activités de jeu tenues à des fins de bienfaisance, il convient de signaler que la Canada West Foundation a rassemblé une grande quantité de renseignements sur les avantages et les inconvénients des jeux de hasard caritatifs (Youngman Berdahl, 1999; Campbell, 2000b; Azmier et Roach, 2000).

Premières Nations

Certaines collectivités de Premières Nations canadiennes ont conclu avec les autorités provinciales des accords leur permettant d'obtenir des recettes provenant du jeu. Les activités de jeu sur les territoires autochtones ont été autorisées parce qu'on les considérait comme un moyen d'autonomie financière susceptible d'améliorer les conditions sociales et économiques dans les réserves. Actuellement, au Canada, les jeux d'argent sont réglementés d'une des trois manières suivantes (Kiedrowski, 2001):

- 1) une collectivité de Premières Nations demande une licence comme le font les organismes de bienfaisance;
- 2) une Première Nation conclut avec la province un accord lui permettant d'exploiter un casino (selon la province, le casino peut se trouver sur le territoire de la réserve ou non);
- 3) une licence permettant d'organiser des jeux d'argent est délivrée par un organisme des Premières Nations habilité par la province (c'est le cas en Saskatchewan, où les jeux d'argent tenus par les Autochtones sont encadrés par la Saskatchewan Indian Gaming Authority).

L'étendue et la nature des jeux d'argent autorisés sur les territoires des Premières Nations varient considérablement d'une province à l'autre :

- En Saskatchewan, quatre des cinq casinos ouverts à l'année se trouvent dans des réserves autochtones. Ces établissements emploient 1 100 personnes, dont plus de 70 p. cent sont autochtones.
- L'Alberta et le Manitoba appliquent une politique de jeux d'argent tenus par les Premières Nations qui autorise l'exploitation de casinos dans les réserves. En Alberta, un casino exploité par les Premières Nations a été approuvé et plusieurs demandes visant à mettre sur pied le même genre

d'établissements en sont à diverses étapes de leur traitement. Au Manitoba, on a recommandé l'acceptation de cinq propositions visant des casinos exploités par les Premières Nations; un de ces établissements est en activité et les autres sont en voie d'être mis en place.

- Casino Rama, à Orillia, en Ontario, est un méga-complexe de jeu autochtone, où on trouve un hôtel, plus de 2 000 machines à sous et 120 tables de jeu et où on peut assister à des spectacles d'artistes de premier plan. Une partie des recettes du casino est versée dans un fonds des Premières Nations, dont l'argent est réparti entre toutes les collectivités autochtones de la province.
- Certaines provinces, comme la Nouvelle-Écosse, le Québec, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba, ont conclu des accords avec des groupes des Premières Nations les autorisant à tenir des bingos, à vendre des billets de loterie et à avoir des appareils de loterie vidéo dans les réserves, tandis que les gouvernements de la Colombie-Britannique, de Terre-Neuve-et-Labrador ainsi que de l'Île-du-Prince-Édouard n'ont pas d'arrangements particuliers concernant les jeux d'argent avec leurs collectivités des Premières Nations (Kiedrowski, 2001).

Il est important de noter que, quel que soit le modèle de réglementation utilisé, les gouvernements provinciaux exercent un monopole sur l'offre de jeux d'argent sur leur territoire. Jusqu'au milieu des années 1980, le gouvernement fédéral pouvait lui aussi tenir des loteries autorisées. Il a toutefois perdu ce droit avec l'élimination des exemptions le concernant à la suite des modifications apportées au Code criminel en 1985. La conséquence du monopole des provinces sur les jeux d'argent a été une croissance considérable de ces jeux, croissance apparemment liée au désir d'optimiser les profits (Brodeur et Ouellet, 2004), attitude qui soulève des critiques :

Essentiellement, les provinces achètent leur monopole en versant 100 millions de dollars au gouvernement fédéral. Ce qu'il y a de remarquable, c'est que cela revient à acheter des modifications au *Code criminel du Canada*. Malgré la moralité douteuse des élus qui dépénalisent contre argent comptant un comportement qui serait sans cela considéré comme criminel, il ne semble faire aucun doute que les exemptions en cause soient permanentes. (Patrick, 2000:111).

Allant dans le sens des observations présentées par Brodeur et Ouelett (2004), les dispositions concernant les jeux d'argent du Code criminel moderne ainsi que les régimes d'exploitation et de réglementation qui ont été adoptés visent moins à prévenir

la participation à une activité nuisible qu'à assurer et à justifier le monopole des provinces sur les jeux d'argent en tant que source de recettes.

V. LE JEU ET L'OPINION PUBLIQUE AU CANADA

Les criminologues s'intéressent à divers aspects de l'opinion publique concernant le droit, la criminalité et la justice pénale surtout à cause du lien qui existe entre cette opinion et les politiques gouvernementales (Zimmerman *et coll.*, 1988). Roberts (1992) affirme que l'idée que les fonctionnaires se font de l'opinion publique a une influence sur les politiques relatives à la justice pénale. Les opinions de la population à l'égard des jeux d'argent peuvent donc aider à mieux comprendre l'évolution des politiques en la matière et le sens que pourrait prendre cette évolution dans le futur. Cependant, il n'existe pas beaucoup de données chronologiques systématiques nationales sur les attitudes des Canadiens concernant le jeu. De plus, les modifications de 1985 au Code criminel confirmant de façon définitive le transfert du pouvoir sur le jeu licite du fédéral aux provinces et légalisant les jeux de hasard électroniques, les jeux de loterie vidéo, les machines à sous et autres formes de jeu semblables ont été adoptées sans que le grand public n'ait été consulté, modifications qui n'ont d'ailleurs cessé de susciter la controverse dans la population depuis leur adoption (Smith et Wynne, 2004). De fait, « la politique en matière de jeux continue d'évoluer au Canada dans un contexte où la population en général n'a que très peu de possibilités de participer au processus décisionnel » (Azmiar, 2001:15).

Selon Morton (2003), les Canadiens ont manifesté, pendant la plus grande partie du vingtième siècle, une attitude qu'il qualifie d'ambivalente à l'égard des jeux d'argent. Cependant, à partir de 1969, année où des modifications ont été apportées au Code criminel, le jeu a cessé d'être désigné comme un vice, moins grave que d'autres, mais néanmoins de nature à attirer l'opprobre, pour devenir une activité acceptable, justifiée et peut-être même nécessaire au financement de l'État providence canadien. Morton montre comment les jeux d'argent étaient à la fois condamnés officiellement et tolérés

dans les faits durant la première moitié du vingtième siècle. Elle fait aussi observer que commencent à s'exercer, dans les années 1930, des pressions constantes de la part de certains groupes de la population en faveur d'une réforme et d'une libéralisation de la loi sur le jeu. Même si le discours condamnant les joueurs et les lois sur le jeu ont peu changé entre 1919 et 1969, Morton affirme que les lois en question étaient appliquées de façon inégale. De plus, tant dans les années 1920 que 1950, on observe une nette évolution de l'opinion publique vers des attitudes plus libérales, évolution attribuable, à tout le moins en partie, au contexte économique. Morton résume une série de sondages Gallup réalisés après la Deuxième Guerre mondiale, qui révèlent une progression constante de l'appui aux loteries et aux sweepstakes légalisés, le niveau de cet appui atteignait 79 p. cent en 1969. Ainsi, les attitudes de la population à l'égard de cette forme de jeu a évolué au fil du temps de la condamnation de ce qui était considéré comme un vice à l'acceptation d'une activité de toute façon inévitable et dont la société peut tirer profit.

En mars 1984, peu de temps avant les modifications apportées au Code criminel en 1985, on a posé, dans le cadre d'un sondage Gallup, la question suivante : « D'une manière générale, êtes-vous favorable ou opposé à des loteries exploitées par les gouvernements? » À l'échelle de tout le Canada, 76 p. cent des personnes interrogées étaient en faveur, 16 p. cent étaient opposées et 8 p. cent n'avaient pas d'opinion à ce sujet. Ainsi, les attitudes tolérantes à l'égard d'une forme de jeu ont persisté après les modifications apportées à la législation jusqu'à un certain moment après la révision de 1985 du Code criminel.

Bien que les jeux d'argent aient connu une forte expansion au cours de la période qui s'est écoulée depuis lors, on continue de débattre de l'étendue et de la nature des activités de jeu qui devraient être autorisées dans la société canadienne. Les enjeux concernant le jeu n'ont fait l'objet que de quelques enquêtes et sondages récents

d'opinion publique. Bien qu'un sondage réalisé en 1998 ait révélé que six Canadiens sur dix participaient à des jeux de hasard, 73 p. cent des personnes interrogées estimaient que les problèmes associés au jeu avaient augmenté dans leur province au cours des deux dernières années (Ipsos News Centre, 1998a). Dans le même sondage, 58 p. cent des répondants ont indiqué qu'une augmentation du revenu n'atténuait pas les problèmes causés par le jeu. Ces répondants considéraient en outre que les appareils de loterie vidéo et les casinos étaient les formes de jeu les plus nuisibles socialement (42 p. cent et 41 p. cent respectivement), tandis que les loteries caritatives étaient les moins dommageables (10 p. cent les considéraient comme nuisibles), et 86 p. cent d'entre eux estimaient que les gouvernements étaient devenus dépendants des recettes que leur procurent le jeu (Ipsos News Center, 1998b).

L'expansion des appareils de loterie vidéo est devenue une préoccupation publique au milieu des années 1990. En Alberta, l'opinion publique à l'égard de ces appareils est devenue de plus en plus hostile entre 1992 et 1994; presque sept fois sur dix, le traitement accordé à ces appareils dans les médias pouvait être qualifié de défavorable (Azmi et coll., 1998). À un certain nombre d'endroits, les citoyens ont exprimé le souhait qu'on tienne un référendum municipal sur la question. Ainsi, 63 p. cent de Calgariens voulaient qu'on organise un tel référendum, même si juste un peu plus de la moitié d'entre eux (54 p. cent) ont indiqué qu'ils voteraient pour qu'on garde les appareils. Quand on leur proposait un choix de solutions pour s'attaquer au problème des appareils de loterie vidéo, une majorité de Calgariens (54 p. cent) ont répondu qu'ils en limiteraient l'exploitation aux casinos. Cependant, lors des référendums tenus effectivement en octobre 1998, les citoyens n'ont pu se prononcer que sur la conservation ou le retrait total des appareils de leur ville. Vu les profits considérables que leur apportent les appareils de loterie vidéo, huit provinces en ont installés jusqu'à maintenant. La décision de renoncer à l'exploitation de ce genre

d'appareils en Ontario et en Colombie-Britannique a apparemment été prise parce qu'on s'attendait à une réaction négative de la population au projet étant donné que, entre-temps, les appareils de loterie vidéo avaient déclenché un débat public au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard (Smith et Wynne, 2004; Canada West Foundation, sans date).

Azmier (2000) indique que 43 p. cent des personnes interrogées dans le cadre d'une des seules enquêtes nationales d'opinion menée auprès d'un échantillon aléatoire d'adultes canadiens au sujet des jeux d'argent estimaient que leurs gouvernements devraient en faire davantage pour limiter le jeu dans leur province, tandis que 47 p. cent des répondants étaient satisfaits des limites déjà imposées. Cependant, une vaste majorité des répondants étaient d'avis que les gouvernements devaient assumer avec plus de rigueur leur responsabilité concernant la politique sur les jeux d'argent, 84 p. cent d'entre eux se disant d'accord (et 61 p. cent fortement d'accord) pour que les gouvernements tiennent des consultations publiques avant de mettre en place de nouvelles formes de jeu. En outre, 60 p. cent des personnes interrogées considéraient que les problèmes liés au jeu avaient augmenté dans leur province au cours des trois dernières années, 24 p. cent d'entre elles pensaient que le jeu avait eu, globalement, un effet négatif sur leur collectivité (contre seulement 9 p. cent qui estimaient que cet effet avait été positif), et 68 p. cent des répondants ne croyaient pas que le jeu avait amélioré la qualité de vie dans leur province, tandis que seulement 14 p. cent d'entre eux étaient d'avis contraire. Par ailleurs, les politiques actuelles autorisant l'installation d'appareils de loterie vidéo dans les bars et les bars-salons suscitaient une forte opposition : 70 p. cent des répondants étaient d'accord (49 p. cent fortement d'accord) pour qu'on limite l'exploitation de ces appareils aux casinos et aux hippodromes. Quarante et un pour cent des personnes interrogées pensaient que les appareils de loterie vidéo devraient être complètement interdits, alors que 43 p. cent des répondants n'étaient pas

d'accord avec une interdiction complète. Cependant, les répondants qui avaient exprimé une forte préférence étaient plus largement d'accord avec une telle interdiction. En revanche, les personnes interrogées considéraient le jeu comme un moyen légitime, pour les gouvernements provinciaux, de générer des recettes, 67 p. cent d'entre elles préférant ce moyen aux impôts. Un fort sentiment contre les jeux d'argent s'observe toutefois chez les répondants (19 p. cent) qui ont indiqué qu'ils préféreraient que les gouvernements augmentent les impôts pour assurer la croissance de leurs recettes.

Azmier (2000) fait quatre grandes constatations à partir des données de cette enquête, observant : 1) une dichotomie entre l'opinion publique et la politique gouvernementale sur le jeu sous plusieurs aspects (au sujet de l'accès aux appareils de loterie vidéo et de la question à savoir qui devrait être le principal bénéficiaire des recettes provenant du jeu, notamment); 2) des divergences importantes de l'opinion publique selon les régions sur presque tous les aspects de la question; 3) une tolérance générale à l'égard du jeu, bien que de petits groupes ayant des opinions bien arrêtées soient moins tolérants et aient tendance à forcer des débats d'orientation de politique; 4) une acceptation générale du jeu associée à l'impression que le jeu est inévitable et qu'il est une importante source de recettes pour les gouvernements et les organismes de bienfaisance. Pourtant, en Alberta, une province où les jeux d'argent légalisés ont connu une forte croissance et apportent d'importantes recettes au gouvernement, 53 p. cent des personnes interrogées dans le cadre d'un sondage mené en janvier et en février 2003 estimaient que les problèmes associés au jeu avaient augmenté au cours de l'année précédente (Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission, 2003).

En Ontario, dix-huit des vingt-deux municipalités qui ont tenu des référendums à ce sujet ont refusé qu'on installe sur leur territoire un casino caritatif permanent (Gordon, 1998). Comme l'enquête sur les attitudes des Canadiens à l'égard du jeu dont il est fait état précédemment (Azmier, 2000), une enquête provinciale menée en Nouvelle-Écosse

sur les attitudes de la population au sujet des appareils de loterie vidéo a mis en évidence une nette divergence entre les réponses des personnes interrogées et les politiques du gouvernement en la matière (Nova Scotia Annual Gaming Report, 1998-1999). Une enquête menée récemment à Vancouver, en Colombie-Britannique, sur les attitudes de la population concernant une proposition d'implantation d'un casino a abouti à la conclusion que, globalement, les opinions divergeaient : 56 p. cent des personnes interrogées considéraient la réalisation du projet comme un handicap pour leur ville, alors que pour 40 p. cent des répondants, il s'agissait au contraire d'un atout. Si 50 p. cent des répondants étaient d'accord pour qu'on augmente le nombre des bingos caritatifs en Colombie-Britannique, seulement 30 p. cent d'entre eux souhaitaient qu'on augmente le nombre des casinos (Ipsos-Reid, 2004).

Dans la mesure où le peu de données dont on dispose permet de l'évaluer, l'opinion publique canadienne concernant le jeu semble ambivalente. D'une part, les Canadiens considèrent généralement le jeu comme une activité communautaire acceptable, peut-être parce qu'ils ont l'impression qu'elle est de toute façon inévitable et qu'elle apporte des recettes aux gouvernements et aux organismes de bienfaisance (Azmiar, 2001). D'autre part, beaucoup de Canadiens pensent qu'on devrait imposer davantage de restrictions au jeu, la force de cette opinion variant selon la nature des jeux (les appareils de loterie vidéo, par exemple), les endroits où ils se déroulent (« pas dans ma cour ») et les coûts sociaux qu'on y croit associés.

VI. CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES

Il ne fait pas le moindre doute que la façon de réglementer le jeu au Canada au moyen du droit pénal a beaucoup évolué. Bien que nous n'ayons pas l'intention, dans le présent rapport, d'élaborer une théorie globale permettant d'expliquer cette évolution, plusieurs perspectives criminologiques peuvent aider à comprendre les facteurs sociaux, économiques et politiques profonds qui ont contribué aux changements observés dans le contrôle social des jeux d'argent.

Certains soutiennent que le droit pénal est une expression d'un consensus fondamental au sein d'une société à l'égard de certaines valeurs et de certaines normes. Cette perspective du droit et de la punition met en relief les fonctions expressives et symboliques du droit pénal et de sa mise en application (Durkheim, 1960; 1984). Pour Durkheim, la cohésion ou la solidarité sociale exige certaines valeurs communes et les crimes sont des atteintes contre les valeurs communes telles qu'établies et exprimées en droit. Selon lui, la peine juridique sert à favoriser la solidarité sociale par l'expression et l'affirmation de valeurs collectives plutôt que par la lutte contre le crime ou sa prévention (Garland, 1990a; Hudson, 2003). Dans cette perspective, une évolution du consensus concernant les valeurs fondamentales devrait donc entraîner une réforme du droit, sous la forme par exemple d'une dépénalisation ou d'une légalisation de comportements auparavant considérés comme des crimes. Si on l'applique aux jeux d'argent, cette perspective étayerait l'argument selon lequel la légalisation de nombreuses formes de jeu au Canada est le résultat de l'affaiblissement du consensus autour du jeu considéré comme un fléau moral ou un vice. Bien qu'il ne soit pas possible d'établir un lien de causalité direct, cette interprétation cadre bien avec les constatations de Morton (2003) concernant les attitudes des Canadiens à l'égard du jeu. Cependant, les données sur l'opinion publique proviennent souvent de réponses à des questions d'enquête simplifiées à outrance, qui tiennent pour acquis que les personnes interrogées

connaissent bien l'objet de l'enquête et ont des attitudes bien établies. De plus, notre examen sommaire des articles parus dans le *Toronto Star* et *Globe and Mail* au sujet des lois sur les jeux d'argent donne à penser que le grand public n'a pas beaucoup participé aux changements législatifs apportés, lesquels n'ont suscité en outre que peu de débats au sein de la population.

Il en découle qu'une deuxième perspective théorique pourrait s'appliquer aux modifications législatives considérées. Dans cette perspective, l'interprétation fonctionnelle de Durkheim comporterait une faille grave, à savoir qu'elle ne tient pas compte du rôle des milieux proches du pouvoir et des groupes d'intérêt dans l'évolution des lois. Plutôt que de s'appuyer sur l'existence d'un consensus sur des valeurs fondamentales, cette perspective considère la société comme étant composée de divers groupes d'intérêt en concurrence et en conflit les uns avec les autres pour obtenir des ressources limitées (Quinney, 1970; Akers, 1994; Akers et Hawkins, 1975). La loi est une de ces ressources dont les divers groupes cherchent à s'emparer, afin de s'en servir pour protéger et étendre leurs intérêts matériels et/ou leurs valeurs ou leurs croyances particulières. Les groupes d'intérêt qui ont le plus de pouvoir sont les mieux placés pour influencer le processus législatif de manière à protéger leurs intérêts et/ou leurs valeurs. Cette perspective met l'accent sur les fonctions instrumentales de la loi et de la punition, les reliant à l'exercice du pouvoir économique et politique dans la société (Garland, 1990b). Bien qu'il existe un certain nombre de théories axées sur les groupes d'intérêt et les conflits, elles font toutes valoir que le droit, y compris le droit pénal, représente, exprime et protège les intérêts et/ou les valeurs particuliers de certains groupes ou segments sociaux. Dans le contexte des lois concernant le jeu, cette perspective veut qu'on cherche des signes de l'influence de groupes tels que les entreprises œuvrant dans le domaine des loisirs et de la sécurité privée, les associations commerciales, les organismes de bienfaisance et les propriétaires d'entreprises

exerçant des pressions en faveur de la décriminalisation des jeux d'argent. Bien que nous n'ayons pas l'intention, dans le cadre de notre étude, d'examiner de façon plus poussée cet aspect de la question, il apparaît assez évident qu'un certain nombre de groupes d'intérêt et d'organisations ont profité des modifications législatives qui ont abouti à une expansion du jeu légalisé au Canada.

Une autre perspective, moins globale celle-là, s'appuie sur les réalités historiques et culturelles de l'économie politique du Canada (son passé colonial, son régionalisme, son rôle sur la scène internationale et, le plus important pour notre propos, la division des compétences entre le fédéral et les provinces, notamment) pour interpréter les stratégies utilisées par le gouvernement fédéral pour gouverner dans un contexte néoconservateur (Hatt et coll., 1990; 1992). Cette stratégie s'appelle la « gestion du consentement ».

Cette stratégie vise essentiellement à s'assurer du soutien de la population tout en évitant la confrontation directe, ouverte et hostile. Lorsqu'il y a malgré tout conflit, des mesures sont prises pour faire en sorte que les choses reviennent à la « normale » le plus vite possible. On s'efforce d'institutionnaliser le conflit et de transformer les problèmes politiques en problèmes techniques et administratifs. (Hatt et coll., 1992:246).

Les auteurs avancent qu'un certain nombre de facteurs externes et intérieurs interviennent, lesquels entravent l'établissement de politiques gouvernementales. Ces facteurs sont notamment les rivalités d'intérêt au sein du pays : rivalités entre le centre et la périphérie, entre les intérêts régionaux, entre le français et l'anglais et, le plus important pour notre propos, entre les pouvoirs du fédéral et ceux des provinces. La coutume de transférer des responsabilités fédérales aux ordres inférieurs de gouvernement a permis au gouvernement fédéral « de se mettre à l'abri de la critique en réorientant vers les provinces les frustrations et les préoccupations qui lui étaient exprimées ». (Hatt et coll., 1992:247).

Bien que cette situation s'observe de façon particulièrement manifeste dans la réduction des paiements de transfert aux provinces, on la retrouve aussi dans la politique relative au droit pénal, suivant laquelle le gouvernement fédéral possède une compétence exclusive en matière de droit pénal, tandis que les gouvernements provinciaux sont responsables de la plus grande partie de l'administration de la justice. Hatt et coll. (1992) soutiennent, dans leur examen de la politique en matière de droit pénal au début du gouvernement Mulroney, que, dans la mesure du possible, le gouvernement fédéral transfère des responsabilités aux provinces tout en s'efforçant de convaincre la population qu'il lutte vigoureusement contre le crime. On pourrait soutenir que les modifications apportées au Code criminel en 1969 et en 1985 sont des manifestations d'un exercice d'équilibriste savamment orchestré de la part du gouvernement fédéral. Les maisons publiques de jeu tout comme certains jeux tels que le bonneteau, les planchettes à poinçonner et le jeu des gobelets, ainsi que les jeux d'argent non autorisés en vertu d'une licence restent interdits. En même temps, on accorde aux provinces une grande latitude juridictionnelle en matière d'autorisation d'une foule de formes de jeux de hasard. Ainsi, on donne à voir que le gouvernement fédéral décriminalise un certain nombre d'activités aujourd'hui considérées comme acceptables par la plus grande partie de la population tout en confirmant le caractère condamnable de certains vices publics qui continuent d'être perçus comme tels.

Un thème récent des publications traitant du contrôle social est la transformation du capitalisme social et la primauté de l'État socialisant en néolibéralisme et l'accent mis par ses partisans sur l'individualisme et la réduction de l'État à ses structures minimales ainsi que la préoccupation à l'égard de la limitation des risques (Garland, 1996; 2001; Hudson, 2003; O'Malley, 1999). Pour les partisans du néolibéralisme, l'État devrait exercer le moins de fonctions possibles; en ce qui concerne le crime, ces fonctions devraient se limiter à punir et à contrôler les comportements dangereux et les crimes

contre les personnes (Hudson, 2003). Garland (2000) cite un certain nombre de caractéristiques de l'époque récente, parmi lesquelles l'hyperindividualisme, la méfiance à l'égard de l'État et la prépondérance de l'économie plutôt que de la raison sociale. Garland (1996; 2001) avance que le problème de la lutte contre la criminalité dans la société au cours des dernières années fait ressortir les limites de l'État souverain : l'État dispose de très peu de moyens pour assurer la sécurité de ses citoyens et un contrôle social approprié; il ne peut plus gouverner en donnant des ordres à des sujets obéissants. C'est pourquoi les gouvernements « ressentent le besoin de renoncer à leur prétention d'assurer au premier titre et efficacement la sécurité et la lutte contre le crime ou, à tout le moins, de la nuancer (...) » (Garland, 1996 : 449).

Garland (1996) examine plusieurs stratégies imaginées par l'appareil administratif de l'État pour s'adapter à ses limites en ce qui touche à la lutte contre le crime. Une de ces stratégies consiste à revoir à la baisse de degré de gravité attribué à certaines formes de déviance, soit en les dépénalisant purement et simplement, soit en prévoyant des sanctions plus légères pour certains comportements. Ainsi, des comportements pour lesquels les personnes étaient autrefois systématiquement poursuivies peuvent ne plus être considérés comme des actes criminels, ou encore la police peut décider de ne plus affecter ses enquêteurs trop peu nombreux à certaines infractions qui sont difficiles à détecter et qui ne sont pas très graves aux yeux du public. Garland insiste sur le fait que cette révision à la baisse de la gravité de certaines formes de déviance est bel et bien une stratégie avec schéma, systématique, imposé par les ressources disponibles, rendue possible par un contexte culturel dans lequel la pénalisation d'infractions mineures est considérée comme improductive et inutilement coûteuse, et non seulement parce que l'opinion concernant la gravité de certaines infractions a évolué.

La dépénalisation de nombreux jeux de hasard ainsi que le transfert, du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, de la responsabilité d'assurer la

réglementation et le contrôle (attribution de licences) de ces jeux s'inscrit dans cette stratégie de révision à la baisse de la gravité de certaines formes de déviance. Les modifications de 1969 et de 1985 mettaient fin au contrôle centralisé exercé par l'État à l'égard de nombreux comportements liés au jeu au moyen du Code criminel fédéral et transféraient aux provinces la responsabilité d'accorder des licences et d'assurer la réglementation pour les jeux de hasard. Les provinces ont, pour leur part, transféré la responsabilité du contrôle social des jeux autorisés au secteur privé en concluant des contrats de gestion avec des entreprises du secteur des loisirs ou des sociétés d'État. Ces entreprises et sociétés se voient ainsi investies de la plus grande partie de la responsabilité de prévenir les crimes liés au jeu dans leurs installations ainsi que d'exercer certains pouvoirs de police, étant donné le peu d'importance accordée aux infractions en cause par les forces policières (Smith et coll., 2003; Smith et Wynne, 1999). Cette situation correspond à la « stratégie de responsabilisation » décrite par Garland (1996:452), suivant laquelle le gouvernement central cherche à intervenir indirectement face au crime en essayant de pousser des organismes et des organisations non étatiques à agir, plutôt que directement par l'entremise d'organismes étatiques. Paradoxalement peut-être, cette stratégie peut aboutir à un renforcement du contrôle social, dans la mesure où les exploitants de jeux de hasard visés utilisent toute une gamme de techniques de surveillance de tous les clients dans le cadre de leurs efforts de lutte situationnelle contre le crime.

VII. COMPORTEMENTS INDÉSIRABLES ASSOCIÉS AU JEU

Malgré la dépénalisation de beaucoup de formes de jeux d'argent et, comme conséquence, l'accès aux jeux légalisés exploités par les provinces ou en vertu de licences délivrées par les provinces, le jeu demeure une question d'intérêt public controversée. La baguette magique de la légalisation n'a pas éliminé le risque que le jeu fasse du mal tant aux personnes qu'à la société. De fait, la légalisation a eu plusieurs conséquences imprévues et indésirables. Ce sont ces conséquences indésirables que nous allons maintenant examiner.

1. Crimes associés au jeu

Une des difficultés à laquelle nous nous sommes heurtés dans notre recherche est qu'il n'existe ni définition reconnue de ce qu'est un crime associé au jeu ni typologie pour classer les diverses infractions. De toute évidence, des crimes peuvent être associés aussi bien directement qu'indirectement au jeu. Un joueur compulsif peut en effet être désespéré au point de commettre un crime financier (direct), tandis que des crimes perpétrés dans des établissements de jeu auraient pu avoir lieu tout aussi bien ailleurs, et ne sont donc associés qu'accessoirement au jeu (indirect). Cependant, même une telle distinction peut être imprécise. Ainsi, une personne ayant perdu de l'argent dans une machine à sous qui, frustrée, vandalise les toilettes du casino, commet-elle un crime associé directement ou indirectement au jeu? D'une part, on peut soutenir que ses pertes au jeu accumulées ont provoqué une frustration latente, qui a abouti au vandalisme. Si cette personne n'avait pas joué, il est peu probable que les toilettes auraient été saccagées. D'autre part, il est possible que les pertes au jeu n'aient été qu'un facteur parmi plusieurs autres ayant provoqué la frustration du joueur (il a peut-être eu une mauvaise journée au travail, ses relations sont peut-être difficiles, il a peut-être du mal à faire face au stress et ainsi de suite). Ainsi, les pertes au jeu ne seraient peut-être pas la seule cause du crime. De plus, le fait que le crime se soit

produit au casino est peut-être fortuit. L'accès de colère en cause aurait pu tout aussi bien prendre une autre forme ou avoir lieu ailleurs.

Vu la difficulté d'associer des caractéristiques criminogènes à des comportements de joueur ou à des lieux de jeu particuliers, nous avons utilisé les catégories ci-dessous établies d'après les publications spécialisées pour classer les crimes liés au jeu.

1. **Catégories de crimes associés au jeu**

- a) Le jeu clandestin, c'est-à-dire le jeu qui viole les dispositions du *Code criminel du Canada* (prise de paris clandestins, tenue d'une maison publique de jeu ou exploitation d'appareils électroniques de jeu sans autorisation, etc.).
- b) Les crimes commis pour financer des activités de jeu (falsification, détournement de fonds, fraude et autres crimes contre les biens).
- c) Crimes associés à l'expansion du jeu légalisé (délinquance urbaine telle que le vol qualifié ou crimes contre les biens tels que le vol et l'introduction par effraction, par exemple).
- d) Les crimes associés de façon fortuite ou symptomatique à l'expansion du jeu ou à des établissements de jeu particuliers (prêts usuraires, blanchiment d'argent, écrémage de profits, utilisation de fausse monnaie, prostitution, trafic de stupéfiants, vol, etc.).
- e) Les crimes commis pendant le déroulement des activités de jeu (tricherie au jeu, vol par un employé, versement d'un montant supérieur au montant vraiment gagné par un joueur, etc.).
- f) Les crimes associés, du point de vue du comportement, de façon fortuite ou symptomatique aux habitudes de jeu d'une personne (violence familiale, négligence à l'endroit d'un enfant, suicide, etc.).
- g) La corruption en vue de faciliter ou d'accélérer l'obtention de permis ou de licences ou encore d'obtenir des assouplissements à l'application des lois et des règlements sur

Formatted: Bullets and Numbering

le jeu, utilisation illicite de l'argent du jeu et trafic d'influence (dessous de table, pots-de-vin, extorsion, etc.).

Jeu clandestin

Le *Code criminel du Canada* interdit explicitement certaines formes ou opérations de jeu, par exemple le jeu de bonneteau et la tenue d'une maison publique de jeu. Tous les jeux non exemptés des interdictions du Code sont également illicites.

Le Service canadien de renseignements criminels (1999; 2000) a observé les tendances suivantes concernant le jeu clandestin au Canada : 1) le crime organisé tire des profits considérables du jeu clandestin et il n'existe pas de moyens de dissuasion vraiment efficaces pour détourner les groupes criminels de cette activité; 2) le jeu en ligne a connu une croissance rapide; 3) les appareils électroniques de jeu illicites fournissent d'importants profits non imposés, ces sommes non déclarées étant utilisées par les criminels pour financer le trafic de stupéfiants et d'autres opérations criminelles érigées en entreprises.

Morton (2003) constate à quel point le jeu clandestin a prospéré dans les plus grandes villes du Canada avant, durant et après la Deuxième Guerre mondiale, surtout sous la forme des paris clandestins sur les courses de chevaux et de l'exploitation de casinos non autorisés. Les inquiétudes de la population concernant le jeu clandestin à l'époque étaient liées à un certain nombre de facteurs, à savoir 1) la mise sur pied d'une escouade permanente de répression des jeux illégaux par un service de police de l'Ontario, 2) la tenue d'enquêtes judiciaires démontrant le lien entre les opérations de jeu illégales et le crime organisé, 3) la connivence entre des criminels, des policiers et des politiciens et 4) le peu de volonté de la police, du système judiciaire et des milieux politiques de faire respecter les lois concernant le jeu clandestin, surtout à Vancouver et à Montréal. Selon Morton (2003), l'opposition de la population au jeu clandestin n'était pas tant fondée sur les conséquences morales de la participation des gens à cette

activité qu'à « la façon dont cette forme de jeu pouvait contaminer la police et les administrations municipales et financer le crime organisé » (165).

Une étude sur le jeu et le crime dans l'Ouest canadien a établi que le jeu clandestin était répandu dans les quatre plus grandes villes de cette partie du pays, soit Vancouver, Calgary, Edmonton et Winnipeg, qu'il était plus rare dans les villes moyennes et qu'il était presque absent dans les régions rurales (Smith et Wynne, 1999). Cette même étude a en outre établi que les jeux d'argent illégaux les plus fréquents dans la même partie du Canada étaient la prise de paris sportifs clandestins, les clubs de cartes non autorisés, les appareils de loterie vidéo et la vente de billets de loterie de l'étranger. Ironiquement peut-être, il s'agit de versions illégales de formes de jeu offertes par les gouvernements. Certaines formes de jeu illégales rivalisent avantageusement avec les versions licites des mêmes jeux parce qu'elles offrent des possibilités et des services de paris plus attrayants tels que du crédit, de meilleures chances de gagner, la possibilité de miser davantage et les paris par téléphone (Small, 1999). Comme les personnes qui participent à des jeux clandestins peuvent souvent jouer à crédit, elles courent de plus grands risques de s'endetter de façon démesurée et de devenir la proie des usuriers, des maîtres chanteurs ou des extorqueurs.

Les estimations les plus précises concernant le jeu clandestin dans une région du Canada nous sont fournies par l'Illegal Gaming Enforcement Unit de l'Ontario. Entre le moment de sa création (en 1997) et 2001, l'unité a recensé 1 370 cas de jeu clandestin, 2 069 accusations portées contre des personnes, 3 517 dépôts d'accusation et la saisie de 2 034 machines d'une valeur totale de 6 016 505 \$. Une somme totale de 1 233 763 \$ en argent a aussi été saisie et des amendes ont été imposées et des confiscations effectuées d'un montant de 2 839 533 \$ (Moodie, 2002). Moodie (2002) a fait notamment les observations ci-après concernant le jeu clandestin en Ontario : 1) il existe bel et bien, comme on le soupçonnait, un lien entre le crime organisé et le jeu

clandestin; 2) on estime que chaque année, à Toronto, trois meurtres et vingt-cinq vols à main armée sont associés aux maisons de jeu clandestines; 3) on estime, qu'en Ontario, entre 4 000 et 5 000 appareils de jeu illégaux appartiennent à des groupes du crime organisé et sont exploités par ces groupes; 4) on pense que les profits du jeu clandestin servent à financer d'autres activités illicites, renforçant ainsi la place occupée par le crime organisé dans la société; 5) on considère que les lois sur le produit de la criminalité ont été le moyen le plus efficace de lutte contre le jeu clandestin parce qu'elles permettent de démanteler les réseaux en cause en saisissant leurs biens et leurs profits.

Le jeu en ligne est aussi utilisé par les criminels qui complotent pour tirer des profits en escroquant des investisseurs ou des clients ou en trompant les commissions des valeurs mobilières. Ainsi, une entreprise canadienne, la société Starnet, qui a son siège à Vancouver, a fait récemment l'objet d'une enquête pour pratiques répréhensibles en rapport avec des opérations de jeu en ligne, notamment pour avoir vendu en franchise des systèmes de jeu en ligne et pour avoir des rapports avec le crime organisé (Ryan, 2002). Constituée en entreprise dans le Delaware et inscrite au NASDAQ, mais menant la totalité de ses activités au Canada et dans les Caraïbes, Starnet offrait illégalement aux joueurs nord-américains des services de paris en ligne. En 2001, Starnet Communications International a plaidé coupable devant un tribunal de la Colombie-Britannique à des accusations de jeu criminel; on lui a imposé une amende de 100 000 \$ et on a saisi une somme d'environ six millions de dollars de produits de la criminalité (Lipton, 2003).

Crimes commis pour financer des activités de jeu

Les auteurs du rapport du groupe d'étude interprovincial canadien sur le jeu compulsif (Ferris, Wynne et Single, 1999:57) définissent le jeu compulsif comme étant « un comportement au jeu qui a des conséquences nuisibles pour le joueur, pour des

personnes de son entourage ou pour sa collectivité ». Une des principales conséquences sociales et économiques du jeu compulsif est associée aux actes illégaux commis pour obtenir l'argent dont le joueur a besoin pour jouer ou pour rembourser ses dettes de jeu (Volberg, 2001). Depuis qu'il a été démontré que les appareils électroniques de jeu étaient la forme de jeu qui créait la plus grande dépendance (Griffiths, 1993; Breen et Zimmerman, 2002; Dickerson, 2003; Smith et Wynne, 2004), rare sont ceux qui doutent que la présence de tels appareils ne fasse augmenter le taux de criminalité.

Des preuves empiriques de source clinique et judiciaire et provenant des milieux de l'assistance sociale établissent un lien entre le jeu compulsif et le comportement criminel (O'Connor et Jones, 1998), tandis que les données provenant d'enquêtes auprès de la population générale n'indiquent qu'un faible lien entre la gravité du problème de jeu compulsif et la perpétration d'actes criminels. Des données concernant des membres des Gamblers Anonymous, des joueurs compulsifs suivant un traitement et des populations carcérales font toutefois ressortir un lien plus étroit entre les deux comportements. À titre d'exemple, dans deux enquêtes menées auprès de la population générale de l'Alberta, on a demandé aux personnes interrogées si elles avaient déjà eu des ennuis avec la justice à cause de leurs activités de jeu. Seulement 2 p. cent (Wynne Resources, 1998) et 5,6 p. cent (Smith et Wynne, 2002) des joueurs compulsifs ont reconnu avoir commis des actes illégaux pour financer leur participation à des jeux d'argent.

Inversement, 68 p. cent d'un échantillon de membres des Gamblers Anonymous du Québec ont indiqué qu'ils avaient déjà commis des actes illégaux pour se procurer l'argent dont ils avaient besoin pour jouer (Ladouceur et coll., 1994). Des études réalisées aux États-Unis (Lorenz et Politzer, 1990; Polzin et coll., 1998), en Allemagne (Meyer et Fabian, 1992) et en Australie (Blaszczynski et coll., 1989; Blaszczynski et

McConaghy, 1994) ont abouti à des résultats comparables. En Amérique du Nord, les taux de prévalence de jeu compulsif observés chez les populations carcérales sont beaucoup plus élevés que ceux mesurés dans l'ensemble de la population au moyen d'enquêtes (Lesieur et Klein, 1985; Walters, 1997). Selon l'American National Gambling Impact Study (1999), seulement 7 p. cent des personnes qui n'avaient pas joué au cours de la dernière année avaient déjà été incarcérées, tandis que 21,4 p. cent de celles qui avaient été des joueurs pathologiques à un moment ou l'autre dans leur vie étaient déjà allés en prison. Malgré ces écarts importants entre les chiffres, l'incidence et l'étendue de l'activité criminelle liée au jeu pourraient être plus importantes que ce que ces estimations semblent indiquer parce qu'il est fréquent que le jeu ne soit pas signalé comme infraction sous-jacente dans les dossiers officiels, parce que toutes les infractions liées au jeu ne sont pas détectées et tous les contrevenants ne sont pas arrêtés et, enfin, parce que certaines victimes – surtout lorsqu'il s'agit de membres de la famille, d'amis ou d'employeurs – hésitent à engager des poursuites (Blaszczynski et Silove, 1996; Productivity Commission, 1999).

Dans le cadre d'une étude sur le crime et le jeu réalisée en Australie, Crofts (2002) a choisi 63 cas d'infractions contre les biens liées au jeu à la suite d'un examen minutieux de dossiers judiciaires. Il a ainsi constaté que les formes de jeu préférées des auteurs d'actes criminels ayant des problèmes de jeu étaient les appareils électroniques de jeu, les casinos et les courses de chevaux. Les coûts économiques et sociaux des crimes liés au jeu pour les contrevenants, leurs familles et leurs collectivités sont considérables : perte de maisons, d'emplois, de biens et de relations. Les services de traitement offerts aux joueurs à problèmes et les ressources du système de justice pénale requises représentent aussi des coûts importants.

Crimes associés à l'expansion du jeu légalisé

La recherche sur les liens possibles entre l'offre de jeux d'argent et les taux de criminalité dans les collectivités a surtout porté sur le jeu dans les casinos et a abouti à des résultats ambigus selon les méthodes de recherche utilisées ainsi que la période et les lieux étudiés. Cette recherche s'est surtout concentrée aux États-Unis et en Australie, mais nous examinons seulement les études réalisées au Canada dans la présente section.

Selon l'étude intitulée *One-Year Review of Casino Windsor* réalisée par KPMG Management Consulting en 1995 pour la Société des loteries et des jeux de l'Ontario, le Casino Windsor n'aurait eu qu'une incidence négligeable sur le taux de criminalité de la collectivité concernée. Deux facteurs peuvent expliquer en partie cette constatation : d'une part, le casino a financé, à titre préventif, la création de 25 nouveaux postes à plein temps au sein des services de police de Windsor, ces nouveaux agents étant chargés d'assurer la sécurité dans un rayon de cinq îlots du casino; d'autre part, le fait que la plus grande partie de la clientèle du casino (environ 80 p. cent) vienne des États-Unis (la frontière n'est qu'à deux milles).

Room, Turner et Lalomiteanu (1999) ont mené une enquête auprès d'adultes, à Niagara Falls, au Canada, avant l'ouverture du casino, en 1995, puis un an après son ouverture. Avant l'ouverture du Casino, 77 p. cent des personnes interrogées s'attendaient à une augmentation du nombre de crimes graves; un an après l'ouverture du casino, seulement 44 p. cent des répondants étaient d'avis que la vague de crimes prévue s'était effectivement réalisée. Comme pour les deux autres méga-casinos de l'Ontario (Windsor et Rama), la Société des loteries et des jeux de l'Ontario a financé le recrutement de 25 nouveaux policiers pour patrouiller le secteur du casino.

Piscitelli et Albanese (2000) ont examiné les mouvements observés quant au nombre de personnes auxquelles on avait interdit l'accès au Canada aux postes

frontaliers de l'ouest de l'État de New York après l'ouverture du Casino Niagara. Leur enquête a abouti aux constatations suivantes : 1) le nombre total de traversées des quatre ponts qui relient le Canada à l'Ouest de l'État de New York a augmenté de 10 p. cent dans l'année qui a suivi l'ouverture du casino, 2) le nombre de personnes ayant un casier judiciaire qui ont été refoulées à la frontière par les fonctionnaires des douanes du Canada a augmenté initialement de 100%, puis il a augmenté de 300 p. cent un an après l'ouverture du casino et 3) le pourcentage des personnes qui avaient déjà encouru des condamnations en rapport avec le crime organisé voulant entrer au Canada avait diminué de 80 p. cent avant l'ouverture du casino à 60 p. cent après cette ouverture. Donc, le nombre de personnes ayant un casier judiciaire voulant entrer au Canada à partir de l'ouest de l'État de New York après l'ouverture du Casino Niagara a effectivement augmenté, mais un faible pourcentage seulement de ces personnes avaient commis des infractions liées au crime organisé.

Crimes associés de façon fortuite ou symptomatique à l'expansion du jeu ou à des établissements de jeu particuliers

Des formes et des ambiances de jeu différentes attirent des participants et des spectateurs différents. C'est pourquoi certains lieux de jeu sont plus propices aux activités criminelles que d'autres. L'infiltration des casinos par le crime organisé dans le but « d'écrémer » des profits et de contrôler les syndicats qui assurent l'approvisionnement et le fonctionnement des casinos était une autre forme fréquente d'activité criminelle associée à un lieu de jeu précis⁴.

Certaines activités criminelles associées à des lieux particuliers ne présentent qu'un rapport indirect avec le jeu en tant que tel et tiennent davantage au fait que

⁴ Nous utilisons le passé parce que nous pouvons supposer que les moyens de surveillance modernes tels que la vérification des antécédents, les formulaires de comptabilité en trois exemplaires et les système de surveillance électronique des casinos au moyen de caméras ont un puissant effet dissuasif à l'égard des actes répréhensibles en cause (Albanese, 1995).

certaines catégories de criminels opportunistes sont attirés par la libre circulation de l'argent du jeu, le très grand nombre de clients et la facilité relative avec laquelle le jeu permet de légitimer les produits de la criminalité (Smith et Wynne, 1999). Les hippodromes et les casinos sont mentionnés comme étant des lieux populaires de blanchiment d'argent (Beare et Schneider, 1990). Malgré que la loi exige qu'on établisse un rapport officiel pour les opérations au comptant de plus de 10 000 \$, les blanchisseurs d'argent des casinos évitent d'être découverts en faisant plusieurs opérations portant sur des montants moindres, afin de ne pas éveiller les soupçons (Smith et Wynne, 1999). Les casinos sont aussi un point de convergence de crimes comme le vol qualifié, l'utilisation de fausse monnaie, la prostitution, le proxénétisme et le trafic de stupéfiants (Calgary Police Commission, 1996). L'utilisation d'appareils électroniques de jeu a aussi été associée à une augmentation de l'activité criminelle. À titre d'exemple, les entrées par effraction dans des endroits où on trouve ce genre d'appareils pour voler l'argent qu'ils contiennent sont fréquentes (McDonald, 1998).

Les vols commis par des employés sont fréquents dans les lieux de jeu; ils ont été attribués à la dangereuse combinaison de travailleurs mal rémunérés exposés à la tentation que représente la circulation constante de grosses sommes d'argent. Bien qu'elle ne soit pas très répandue au Canada, l'activité criminelle associée à la propriété de casinos est apparue tant aux États-Unis qu'au Royaume-Uni sous la forme de fraude fiscale et de propriété cachée - c'est-à-dire que des criminels dissimulent leurs intérêts en se servant de prête-nom détenteurs d'actions en fiducie (Pinto et Wilson, 1990:3).

Crimes commis pendant le déroulement des activités de jeu

Les infractions commises à l'intérieur et aux alentours des installations de jeu constituent une catégorie importante de crimes liés au jeu. Certains comportements

criminels observés dans ces installations sont une conséquence directe de l'activité de jeu elle-même. C'est le cas notamment de la tricherie au jeu, qui prend le plus souvent une des formes suivantes : 1) le traficotage des appareils et objets de jeu (cartes marquées, dés pipés, appareils réétalonnés, cuvettes de roulette non équilibrées, chevaux drogués, etc.); 2) la connivence joueur-employé (signe indiquant la carte cachée du donneur au blackjack, paquet de cartes non battues, courses faussées par des complots jockey-entraîneur, etc.); 3) les escroqueries diverses (modifications de paris une fois les résultats connus, utilisation d'un ordinateur ou d'un appareil mécanique pour tenir le compte des cartes déjà jouées, montant supérieur au gain réel versé aux gagnants, encore ici au moyen d'un stratagème impliquant joueur et donneur).

Crimes associés, du point de vue du comportement, de façon fortuite ou symptomatique aux habitudes de jeu d'une personne

Le jeu pathologique est associé à d'autres troubles, par exemple la dépression, la manie-dépression, la panique et l'anxiété ainsi que la conduite antisociale (Volberg, 2001). La dépendance au jeu s'accompagne en outre de diverses complications, notamment 1) les difficultés financières (dette colossale, pertes économiques, faillite); 2) les problèmes conjugaux et familiaux (perte de confiance, aptitude médiocre à résoudre les problèmes et à communiquer, négligence/violence à l'endroit des enfants, violence conjugale, divorce); 3) les problèmes de santé (insomnie, troubles intestinaux, hypertension artérielle, problèmes cardiaques, taux de suicide trois fois plus élevé que dans la population en général) (Lesieur, 1998). Tous ces agents agresseurs peuvent, en se combinant, altérer le jugement et la capacité de maîtrise de soi du joueur et aboutir à un comportement criminel.

Corruption associée au jeu commercial

Le Canada a eu sa part de scandales politiques liés au jeu ces dix dernières années. Dans le contexte de ce qu'il appelle une « recette pour une catastrophe »,

Hutchinson (1999:204) indique qu'on fait face à une situation explosive quand des promoteurs de jeux d'argent hyper-compétitifs font vigoureusement pression sur des gouvernements qui manquent d'argent, dont la moralité est ainsi mise à rude épreuve. Deux cas célèbres en Colombie-Britannique étaient les propos de Hutchinson. Dans le premier cas, des responsables du Nouveau Parti Démocratique ont fait passer des produits du jeu dans les coffres du parti, fraude qui a abouti à la condamnation d'un ancien ministre des Finances provincial du NPD. Même s'il n'avait pas été associé personnellement au scandale, le premier ministre du NPD a lui aussi été forcé de démissionner à la suite du scandale (Campbell, 2000a).

Dans le second cas, un premier ministre du NPD en poste a été accusé de s'être servi de son influence auprès de responsables de la réglementation de sa province pour faire en sorte qu'un de ses amis obtienne une licence d'exploitation de casino en échange de rénovations gratuites de sa maison par cet ami. Le premier ministre a été forcé de démissionner à la suite des accusations dont il était l'objet. Après un procès qui a duré plus de trois ans, il a été disculpé des accusations au pénal, mais son ami a été reconnu coupable de six chefs d'accusation, notamment d'avoir tenté d'influencer un élu. Bien que le premier ministre ait été acquitté des accusations de trafic d'influence qui pesaient contre lui, la décision judiciaire ne fournissait aucune explication concernant le fait qu'une demande de licence d'exploitation de casino de degré inférieur avait été approuvée après avoir été initialement refusée.

Un journaliste d'enquête du journal *The Gazette* de Montréal a démontré comment les politiques contradictoires du gouvernement du Québec avaient aidé les truands à s'implanter dans le secteur des appareils de loterie vidéo. Des personnes ayant déjà été condamnées pour des infractions liées au jeu avaient des liens de propriété cachés avec un centre d'appareils de loterie vidéo de Québec (Norris, 2002). On signalait en outre l'apparition de « rois des appareils de loterie vidéo de Québec » ayant des liens dans les

milieux politiques, soit des entrepreneurs qui retirent des profits faramineux d'un grand nombre de licences de loterie vidéo qui leur ont été accordées par la Régie des jeux de Québec, dont les membres sont nommés pour des considérations partisans.

En Saskatchewan, l'escouade des infractions commerciales de la GRC a fait enquête sur de présumés actes illicites en rapport avec les activités de la Saskatchewan Indian Gaming Authority (SIGA). L'ancien président-directeur général et président du conseil de la SIGA avait été démis de ses fonctions à la suite d'accusations de détournement de fonds et de pratiques commerciales douteuses. Dans le but de corriger « le manque de règles et de procédures appropriées pour assurer la sauvegarde et le contrôle des biens » de la SIGA, le Provincial Auditor de la Saskatchewan (rapport de l'automne 2001, vol. 2:172) a fait treize recommandations concernant des questions aussi fondamentales que les politiques sur les conflits d'intérêts, l'établissement d'un code de conduite approprié ainsi que des lignes directrices requises concernant les voyages des membres du conseil et des dirigeants de l'organisme, les appels d'offres et l'attribution des contrats et la délégation de pouvoirs.

2. **Jeu compulsif et comportement indésirable**

Même en faisant abstraction du rapport qui existe entre le jeu compulsif et l'activité criminelle, le jeu compulsif est de plus en plus considéré comme un comportement indésirable en tant que tel. Depuis le milieu des années 1990, le jeu prenant de l'expansion, les chercheurs s'intéressent beaucoup plus à la question du jeu compulsif. Bien que nous n'ayons pas l'intention, dans le présent document, de présenter un état sommaire des connaissances actuelles concernant le jeu compulsif, nous nous servons de certaines constatations de la recherche réalisée au Canada pour aider à mieux comprendre les préoccupations à l'égard du jeu compulsif.

À la suite de la forte expansion de diverses formes de jeu légalisées au Canada et ailleurs dans le monde, on a déployé récemment beaucoup d'efforts pour comprendre le

Formatted: Bullets and Numbering

jeu compulsif, en évaluer l'ampleur et s'attaquer au problème. Dans la quatrième édition du Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux (DSM IV, 1994) de l'American Psychiatric Association, le « jeu pathologique » est défini comme étant un trouble de santé mentale du contrôle des impulsions. Plus récemment, le « jeu compulsif » a été considéré comme un problème de santé publique (Korn, 2001; Korn et Skinner, 2000; Korn et Shaffer, 1999) et beaucoup de chercheurs se sont employés à mesurer la prévalence de ce problème dans les populations de diverses collectivités. Afin d'aider à mesurer la prévalence du jeu compulsif dans les études sur la population, un groupe de travail interprovincial canadien récemment créé a commandé une recherche en vue de l'établissement d'un *indice canadien du jeu compulsif* (ICJC).

Des études sur la prévalence du jeu compulsif utilisant l'ICJC ont été menées dans plusieurs provinces canadiennes. Les taux de prévalence du jeu compulsif mesurés dans certaines provinces et au Canada sont présentés dans le tableau comparatif ci-dessous.

Tableau 2 : ICJC dans certaines provinces et au Canada

CATÉGORIE DE JOUEURS	PROVINCE						
	CB	AB	SK	MN	ON	NB	Canada*
	Déc. 02 n = 2500	Févr. 02 n = 1804	Jan. 02 n = 1848	Avr. 01 n = 3119	Déc. 01 n = 5000	Août 01 n = 800	Printemps 00 n = 3120
Non-joueurs (année écoulée)	15,0 %	18,0 %	13,4 %	15,0 %	16,8 %	19,8 %	
Joueurs non compulsifs	69,3 %	67,0 %	71,4 %	75,6 %	69,8 %	72,1 %	
<i>Total joueurs non compulsifs</i>	<i>84,3 %</i>	<i>85,0 %</i>	<i>84,8 %</i>	<i>90,6 %</i>	<i>86,6 %</i>	<i>91,9 %</i>	<i>89,9 %</i>
Joueurs à risque	11,1 %	9,8 %	9,3 %	6,0 %	9,6 %	4,9 %	6,8 %
joueurs modérément compulsifs	4,2 %	3,9 %	4,7 %	2,3 %	3,1 %	1,8 %	2,4 %
Joueurs fortement compulsifs	0,4 %	1,3 %	1,2 %	1,1 %	0,7 %	1,4 %	0,9 %
<i>Total joueurs non compulsifs</i>	<i>4,6 %</i>	<i>5,2 %</i>	<i>5,9 %</i>	<i>3,4 %</i>	<i>3,8 %</i>	<i>3,2 %</i>	<i>3,3 %</i>

* Étude nationale de validation de l'ICJC.

Source : Ipsos-Reid et Gemini Research (mars 2003). *British Columbia Problem Gambling Prevalence Study*, rapport final.

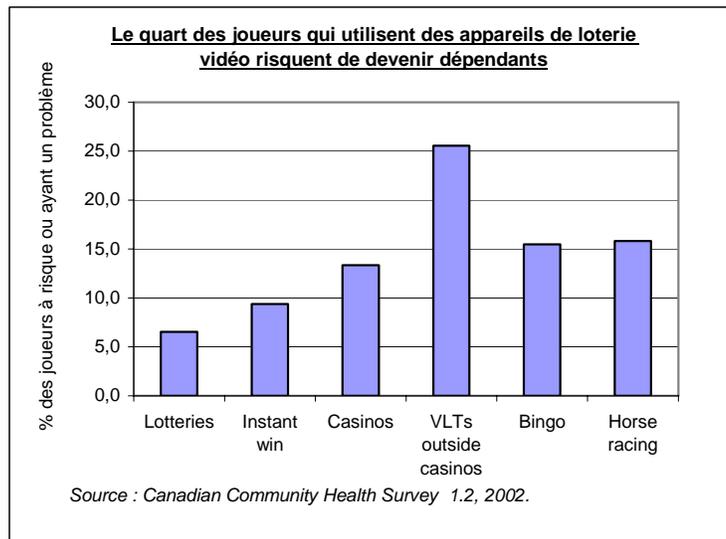
Comme l'indiquent les taux présentés dans le Tableau 2 ci-dessus, un nombre élevé de joueurs adultes canadiens sont soit des joueurs à risque soit des joueurs

modérément ou fortement compulsifs. Les publications spécialisées sur le jeu et les études sur la prévalence du jeu au Canada montrent clairement que le jeu compulsif a de terribles conséquences tant sur les joueurs que sur leurs familles. Le joueur compulsif peut éprouver des problèmes physiques et mentaux, avoir des difficultés financières, perdre une relation, ce qui peut aller jusqu'au divorce, se trouver dans l'obligation de vivre de l'assistance sociale et/ou de fréquenter les banques alimentaires et, à la limite, songer au suicide. Concernant ce dernier point, il est certain que le jeu compulsif est parfois en cause dans le passage à l'acte. Même si certains joueurs compulsifs se suicident, il est difficile de savoir dans quelle mesure cette conséquence extrême est fréquente; il est aussi difficile d'imputer un suicide entièrement à un problème de jeu vu que d'autres facteurs jouent souvent un rôle fondamental dans la décision de se suicider. Ainsi, après un examen attentif des dossiers de police d'Edmonton, Smith, Wynne et Hartnagel (2003) n'ont été en mesure d'attribuer que trois des 95 suicides survenus à Edmonton en 2001 à un problème lié au jeu. De plus, même dans le cas des trois suicides qui étaient en rapport avec le jeu (une note laissée par les suicidés le confirmant), il est difficile de dire si d'autres troubles profonds ou circonstances particulières n'étaient pas également en cause dans ces tragédies. Il reste à élaborer une méthode systématique de collecte de données sur les suicides liés au jeu au Canada.

Enfin, des comptes rendus de recherche montrent clairement qu'il existe un lien entre les appareils électroniques de jeu et le jeu compulsif. Les études de prévalence fournissent la preuve que les joueurs aux prises avec les problèmes les plus graves sont ceux qui sont les plus susceptibles de préférer jouer dans des appareils de loterie vidéo ou des machines à sous dans les casinos. Cette constatation est étayée par la plus récente enquête nationale de Statistique Canada à ce sujet (Marshall et Wynne, 2003), qui révèle que l'utilisation d'appareils de loterie vidéo est un facteur de risque important,

qui prédispose le joueur à développer un problème de jeu. Selon l'information dont on dispose (information présentée à la figure 1 ci-dessous), il semblerait que le plus important facteur de risque ayant trait au jeu compulsif soit associé à l'utilisation d'appareils de loterie vidéo se trouvant à l'extérieur des casinos, soit à des endroits où il est facile d'aller jouer tels que les brasseries et les bars-salons.

Figure 1



Source : Marshall et Wynne (2003).

Dans le cadre d'une étude récente sur les joueurs de l'Alberta qui utilisaient des appareils de loterie vidéo, Smith et Wynne (2004) ont examiné de façon exhaustive les travaux publiés sur les appareils électroniques de jeu et le jeu compulsif. Leur examen a abouti à la conclusion ci-dessous (2004:54).

Les travaux savants consacrés à l'utilisation d'appareils électroniques pour jouer sont, à quelques exceptions près, de nature essentiellement critique. Bien que tous conviennent que ces appareils peuvent apporter des recettes considérables tant à l'État qu'aux propriétaires des lieux où sont installés ces appareils, tous sont aussi conscients de la détresse qu'ils peuvent provoquer dans la population.

VIII. QUESTIONS CONTROVERSÉES CONCERNANT LES POLITIQUES SUR LE JEU AU CANADA

Dans la présente section, nous examinons plusieurs questions controversées concernant la façon dont des gouvernements des provinces du Canada dirigent, administrent et réglementent le jeu légalisé. Nous y abordons en outre les principaux aspects de la lutte contre le crime lié au jeu et le jeu compulsif ainsi que de la prévention de ce genre de criminalité.

Examen de la législation de l'Ontario concernant le jeu

En 1996, la Société des loteries et des jeux de l'Ontario a commandé à la société d'avocats Morris, Rose et Ledgett une analyse juridique du marché des jeux de hasard en Ontario. Cette analyse avait été commandée à la suite de la présentation par le secteur privé d'une proposition visant l'installation d'appareils de loterie vidéo selon le modèle du Casino Windsor. L'analyse a finalement poussé le gouvernement provincial à ne pas donner suite au projet. Cependant, parce qu'on y critiquait la façon dont l'encadrement et l'administration des diverses formes de jeu existantes étaient assurés, le rapport n'a pas été présenté, comme cela était prévu initialement, à un comité de justice provincial composé de représentants de toutes les parties. Il n'a pas non plus été rendu public⁵.

Dans le cadre de leur examen de la proposition d'installer des appareils de loterie vidéo, les auteurs ont ressenti le besoin d'analyser le modèle du Casino Windsor, dont la proposition s'inspirait, d'examiner le jeu à des fins de bienfaisance et d'évaluer le cadre législatif global régissant les jeux d'argent en Ontario (Morris, Rose et Ledgett,

⁵ Même s'il n'a jamais été rendu public officiellement, il a été possible d'en consulter des exemplaires diffusés clandestinement. Le rapport peut être consulté en ligne à l'adresse http://www.citizenvoice.ca/members/Portals/0/Ontario_Gaming_Legislation_Review.pdf (consulté le 1^{er} juillet 2005).

1996). C'est ainsi qu'ils ont découvert les points ci-dessous qui, selon eux, pourraient violer les dispositions du Code criminel concernant le jeu.

a) Interprétation libérale des dispositions du Code criminel concernant le jeu

Quand l'Ontario a mis sur pied un casino à Windsor au début des années 1990, la province a appliqué un modèle hybride de propriété, d'administration et d'exploitation. Suivant ce modèle, l'Ontario est propriétaire des casinos et en assure le contrôle et la réglementation, mais les casinos sont dirigés par des entreprises privées qui agissent en tant qu'agents du gouvernement (Alfieri, 1994). Suivant la structure de réglementation, on a initialement créé deux sociétés d'État provinciales, qui se partageaient la responsabilité de superviser les activités de jeu des casinos. La Société des loteries et des jeux de l'Ontario s'occupait des fonctions commerciales et opérationnelles des casinos, tandis que la Commission des jeux de l'Ontario était responsable des autorisations, du contrôle d'application et de la vérification. Les exploitants de casinos du secteur privé intéressés étaient invités à répondre à une demande de propositions, précisant ce qu'ils devaient faire pour atteindre divers objectifs d'amélioration économique, touristique, sécuritaire et civique.

Les auteurs de *l'Ontario Gaming Legislation Review* soutenaient que le modèle structurel d'administration et d'exploitation du Casino Windsor n'était pas conforme aux dispositions du Code criminel parce qu'on n'y indiquait pas clairement qui assurait dans les faits la *mise sur pied et l'exploitation* des activités de jeu.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, il incombe aux gouvernements provinciaux, en vertu du *Code criminel*, de mettre sur pied et d'exploiter des « loteries ». Les seules exemptions prévues à cet égard concernent les organismes de charité ou les organismes religieux et les foires ou les expositions, en vertu d'une licence délivrée par la province. Étant donné que les casinos de l'Ontario ne sont pas des œuvres de bienfaisance et qu'on peut se demander si le gouvernement de l'Ontario assure

effectivement la mise sur pied et l'exploitation des activités de jeu des casinos, le modèle du Casino Windsor pourrait contrevenir aux dispositions du Code criminel concernant le jeu. Suivant le même raisonnement, les auteurs du rapport soutiennent que le caractère licite du plan proposé de mise en place d'appareils de loterie vidéo, inspiré du modèle du Casino Windsor, était aussi discutable. Comme les principes juridiques sur lesquels est fondé le modèle hybride de propriété gouvernementale-exploitation privée n'ont jamais été mis à l'épreuve devant les tribunaux, les casinos de l'Ontario continuent de fonctionner selon ce modèle.

b) Délégation du pouvoir de mettre sur pied et d'exploiter des activités de jeu

Comme nous l'avons signalé précédemment, les organismes de charité et les organismes religieux ayant obtenu une licence peuvent être autorisés à mettre sur pied des loteries si le produit est utilisé à des fins charitables et religieuses. Ce sont les entreprises privées engagées pour diriger des activités de jeu autorisées qui sont discutables du point de vue juridique. Les entrepreneurs privés sont autorisés à aider à la gestion des opérations de jeu, mais le mandataire autorisé (gouvernement/organisme de charité/conseil d'exposition) doit « participer activement et directement à la supervision et au fonctionnement journaliers des opérations » (Donovan & Welsh, 1998:A26). La question qui se pose alors est la suivante : comme les entrepreneurs privés assurent, dans la pratique, la gestion des activités de jeu, les organismes autorisés peuvent-ils vraiment prétendre que ce sont eux qui mettent sur pied et exploitent les activités en cause, conformément à l'alinéa 207 (1)b) du Code criminel? Les auteurs de *Review of Gaming Legislation in Ontario* font valoir que les organismes de charité autorisés en vertu d'une licence sont habituellement trop en retrait de l'activité de jeu, si bien que c'est l'entrepreneur privé qui, dans les faits, exerce un contrôle sur cette activité. Bien qu'elle soit approuvée par le gouvernement de l'Ontario dans son

guide des politiques ainsi que dans ses documents relatifs aux conditions de délivrance de permis, cette façon de faire viole apparemment les dispositions de l'alinéa 207 (1)b) du Code criminel qui stipulent que le pouvoir de mettre sur pied et d'exploiter légalement des loteries doit découler du Code criminel, non de la législation provinciale. Autrement dit, le pouvoir de mettre sur pied et d'exploiter des activités de jeu ne peut être délégué à un tiers, ni par le gouvernement provincial ni par des organismes de charité ou des organismes religieux.

Patrick (2000) est d'accord que seuls les gouvernements provinciaux bénéficient, en vertu du Code criminel, d'une exemption leur permettant de mettre sur pied et d'exploiter des loteries et que ce pouvoir ne peut être délégué à un tiers. De l'avis de Patrick, les entrepreneurs canadiens qui participent aux profits des appareils de jeu et qui fournissent des plans d'exploitation, des services spécialisés de gestion, des locaux et du personnel pour faciliter l'utilisation de ces appareils mettent sur pied et exploitent effectivement une loterie au moyen d'appareils électroniques de jeu et, ce faisant, violent le Code criminel. Contrairement, Monahan et Goldlist (1999) ont suggéré, que pour le jeu mené aux termes de l'article 207(1)(a) du Code criminel, les provinces ne sont pas contraintes dans la méthode dont elles répartissent les revenus issus des initiatives du jeu.

c) Utilisation des produits du jeu organisé au profit d'œuvre de bienfaisance

Le Code criminel stipule que le produit d'une activité de jeu autorisée en vertu d'une licence doit être utilisé à des fins charitables ou religieuses. Cette exigence soulève le problème des intérêts privés auxquels on offre une part importante du produit du jeu. Les auteurs de *l'Ontario Gaming Legislation Review* (Morris, Rose et Ledgett, 1996) affirment que 42,5 p. cent du montant annuel brut des paris des bingos en Ontario en 1995 a été versé au secteur privé sous la forme de frais et que cette somme n'a manifestement pas été utilisée à des fins charitables ou religieuses. Pour étayer leur

affirmation, ils donnent l'exemple de la formule de rémunération à contrat du Casino Windsor, qui prévoit des primes au rendement et des possibilités de participation aux profits du casino pour les entrepreneurs. Vu que les casinos gouvernementaux exercent un monopole dans leur région, les entrepreneurs privés sont pratiquement assurés de profits appréciables.

Dans une interprétation de l'alinéa 207(1)b) du Code criminel qui correspond à l'interprétation proposé dans *l'Ontario Gaming Legislation Review*, la Cour suprême de la Colombie-Britannique, dans une décision rendue en 1998, jugeait que le gouvernement de la province ne pouvait pas s'approprier les recettes produites par des organismes de charité ou des organismes religieux en vertu de l'alinéa 207(1)b) du Code criminel (voir *Nanaimo Community Bingo Association v. Attorney General of British Columbia*).

Le gouvernement de la Colombie-Britannique tentait de mettre en place un réseau d'appareils électroniques de jeu dans le but d'augmenter les recettes qu'il tirait du jeu. La province avait adopté en 1997 de nouveaux règlements qui auraient pour résultat d'augmenter les recettes totales provenant du jeu pour les organismes de bienfaisance, mais aussi d'envoyer la plus grande part de ces recettes dans les coffres du gouvernement. Le plan imaginé par la province prévoyait que les produits des bingos de bienfaisance autorisés actuels et les recettes provenant du jeu électronique seraient mis en commun. Le tiers des recettes devait être versé aux organismes de bienfaisance, auxquels on garantissait un montant minimal annuel de 118 millions de dollars. Les deux tiers restants devaient aller dans le Trésor de la province.

Un certain nombre d'organismes de charité se sont opposés au plan de la province, faisant valoir avec succès qu'il violait l'alinéa 207(1)b) du Code criminel, qui ne permet pas que le produit de loteries de bienfaisance soit envoyé au gouvernement. Le juge de première instance a accepté cet argument, ajoutant que le plan d'expansion des

activités de jeu du gouvernement autorisait en outre le versement à des entreprises de gestion à but lucratif d'un pourcentage du produit du jeu provenant des loteries de bienfaisance sans égard à ce qui représenterait une rémunération raisonnable de leurs services. La décision du juge établissait ainsi que le pourcentage des recettes versé aux entrepreneurs privés constituait un transfert de droit, peu importe la valeur réelle des services fournis par ces derniers. Il s'agissait en l'occurrence d'une autre violation de l'esprit de l'alinéa 207(1)b) du Code criminel, qui prévoit que les recettes doivent être utilisées à des fins charitables ou religieuses.

Bref, la décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique a eu des répercussions importantes sur le jeu à des fins de bienfaisance dans cette province. Pour se plier à la décision, la province a dû exercer, pour l'entremise de la British Columbia Lottery Corporation, un contrôle direct, en vertu de l'alinéa 207(1)a), sur les activités de jeu des casinos et des bingos, afin de pouvoir mettre en place des appareils électroniques de jeu. De plus, il était évident que les entreprises privées ne pouvaient plus compter sur une part des recettes de jeu aussi importante que celle qui doit légalement revenir aux organismes charitables communautaires et aux organismes religieux.

Dans d'autres provinces, comme l'Alberta et l'Ontario, des entreprises privées fournissent certains services de jeu aux organismes de bienfaisance aux termes d'arrangements semblables à ceux qui ont été jugés comme violant le Code criminel en Colombie-Britannique. Ce qui amène à s'interroger sur l'uniformité et la légalité des interprétations du Code criminel d'une région du pays à l'autre. Nous pouvons aussi nous demander qui a la capacité et le pouvoir de contester les diverses interprétations du Code qui sont manifestement utilisées dans les différentes provinces.

Outre les préoccupations exprimées dans *l'Ontario Gaming Legislation Review*, il est devenu évident que d'autres problèmes étaient à considérer.

Réglementation des appareils électroniques de jeu

Le Code criminel stipule que les gouvernements provinciaux ont compétence exclusive à l'égard des appareils électroniques de jeu (y compris les ordinateurs et les appareils vidéo utilisés pour les jeux d'argent) et que les exemptions prévues dans le cas des organismes de charité ou des organismes religieux et des foires ou des expositions pour d'autres formes de jeu ne s'appliquent pas au jeu électronique. Autrement dit, on ne peut délivrer aux groupes visés des licences leur permettant de mettre sur pied et d'exploiter des appareils électroniques de jeu. Pourtant, dans certaines provinces, de tels appareils sont installés dans des casinos, des hippodromes et des établissements ayant un permis de vente d'alcool, ce qui signifie que certains groupes exemptés (des conseils d'exposition, par exemple) tirent profit du jeu électronique. Et il en est de même des propriétaires des bars et des bars-salons où des appareils de loterie vidéo sont installés. Ainsi, en Alberta, les exploitants de tels établissements reçoivent 15 p. cent des profits nets annuels de chaque appareil (le reste, soit 85 p. cent, va au gouvernement). Comme ce 15 p. cent représente pour ces exploitants un profit moyen d'environ 20 000 \$ par appareil, ceux qui ont dans leur établissement un grand nombre de ces appareils peuvent toucher jusqu'à plus de 400 000 \$ par année, et ce sans beaucoup d'effort et sans grand risque financier (Smith et Wynne, 2004). Ce type d'arrangement peut lui aussi violer les dispositions du Code criminel qui accordent aux gouvernements provinciaux une compétence exclusive en matière de jeu, étant donné qu'une part appréciable des recettes de jeu est remise à des intérêts privés en échange de la permission d'installer des appareils de jeu dans leurs établissements.

Un autre élément à considérer concernant la répartition des recettes des appareils électroniques de jeu résulte de ce que les fabricants de matériel de jeu appellent le « modèle des revenus périodiques ». Plutôt que de vendre inconditionnellement leurs

appareils électroniques de jeu, certains fabricants les louent en échange d'une partie des profits (un pourcentage des profits plutôt qu'un tarif quotidien fixe). Un tel accord de partenariat soulève un certain nombre de questions fondamentales : 1) les dispositions du Code criminel autorisent-elles les provinces à verser une part des recettes de jeu à des fournisseurs d'appareils électroniques de jeu?; le fait que les gouvernements provinciaux ne soient pas propriétaires des appareils contrevient-il à l'obligation qui leur est imposée par le Code de « mettre sur pied et d'exploiter » l'activité de jeu?; 3) l'intérêt public concernant la sécurité des produits et l'intégrité des appareils de jeu peut-il être protégé dans un contexte où les gouvernements provinciaux et les fabricants ont directement intérêt à maximiser les recettes?

Intégrité des appareils électroniques de jeu et intégrité de la réglementation

Dans le jargon de la programmation informatique, un « œuf de Pâques » est un élément du code de programmation qui a été à dessein et en secret intégré à une application logicielle. Les œufs de Pâques (aussi appelés « chevaux de Troie ») sont des options cachées à l'intention des utilisateurs des logiciels qui savent comment y avoir accès. Les œufs de Pâques dans des logiciels de jeu électronique peuvent être utilisés à des fins frauduleuses, par exemple s'ils permettent à des joueurs de gagner de grosses sommes à volonté. De tels œufs de Pâques auraient été découverts dans des appareils électroniques de jeu vendus dans le commerce tant au Canada qu'aux États-Unis.⁶ On présume que ce serait l'œuvre de programmeurs peu recommandables à l'emploi des fabricants d'appareils de jeu, qui pourraient agir de la sorte dans le but d'utiliser les appareils pour gagner de l'argent à l'occasion d'un complot en vue de commettre une fraude, en représailles contre un employeur pour des griefs, justifiés ou non, ou tout simplement pour faire une blague d'initié. Ainsi, des fabricants d'appareils

de jeu de bonne réputation peuvent ne pas être au courant de l'existence de telles fonctions cachées dans leurs logiciels.

On estime généralement qu'il est extrêmement difficile pour l'utilisateur moyen d'appareils de jeu électronique de détecter la présence d'un œuf de Pâques. Il est beaucoup plus probable que les œufs de Pâques profitent aux programmeurs qui en connaissent l'existence ou aux informaticiens capables de déceler des anomalies dans le fonctionnement d'un appareil et, par tâtonnement, de trouver un moyen leur permettant de gagner le gros lot à volonté. Bref, les joueurs qui sont au courant de l'œuf de Pâques peuvent se servir de l'appareil pour gagner beaucoup d'argent.

Sur le plan des grands principes, le problème des œufs de Pâques et des autres anomalies des logiciels de jeu soulève des questions fondamentales concernant le régime réglementaire de surveillance du jeu légalisé au Canada :

- Des œufs de Pâques auraient-ils été intégrés dans les appareils de jeu exploités au Canada? Les gouvernements provinciaux et leurs organismes de réglementation ont-ils les moyens juridiques et techniques de vérifier l'intégrité des jeux électroniques d'une manière indépendante de fabricants de ces appareils, avant qu'ils ne soient mis en vente?
- Le joueur qui, ayant découvert l'existence d'un œuf de Pâques, en profite pour gagner de l'argent commet-il une infraction? Un joueur a-t-il le droit de conserver l'argent gagné à cause de l'existence d'un œuf de Pâques ou de tels gains doivent-ils être annulés? À qui revient la décision à cet égard? En vertu de quel pouvoir? Dans quelle mesure de telles décisions sont-elles transparentes?
- Les œufs de Pâques sont-ils considérés comme un « défaut » de l'appareil? Qui est responsable des pertes accusées avant que ce « défaut » n'ait été découvert et corrigé? Les gouvernements provinciaux ou le fabricant d'appareils de jeu?
- Quelle est l'incidence des montants gagnés à cause des œufs de Pâques sur les chances de gagner des joueurs qui utiliseront par la suite les mêmes appareils, étant donné que ces appareils ont été programmés pour un taux déterminé de gain? Est-ce que ces autres joueurs, par exemple, ont moins de chance de gagner que les autres joueurs? Autrement dit, est-ce que l'existence d'un œuf de Pâques influe sur le montant global qui est censé revenir aux joueurs, lesquels seraient ainsi injustement désavantagés par rapport aux autres joueurs?

⁶ Voir Livingston, Brian, *Discover a security Flaw? Get a lawyer*, 2000. http://news.com/cp/2010-1071_3-281365.html (consulté le 8 février 2005).

La question des œufs de Pâques soulève en outre d'autres préoccupations concernant le contrôle des appareils de jeu au Canada. Certains détracteurs ont indiqué qu'il n'était pas certain que les conditions du Code criminel étaient rigoureusement appliquées aux appareils de jeu. Ainsi, Roger Horbay (2004), un réalisateur de logiciel, se demande qui assure réellement la mise sur pied et l'exploitation des activités de jeu électronique. Selon lui, la mise sur pied et l'exploitation de réseaux d'appareils électroniques de jeu impliquent un contrôle complet sur le logiciel de jeu. Comme les fabricants d'appareils de jeu conservent un droit de propriété à l'égard de leur logiciel, nous sommes en droit de nous demander par qui le contrôle véritable est exercé.

Au chapitre de l'intégrité des appareils électroniques de jeu, nous pouvons aussi nous interroger au sujet de l'établissement des chances de gagner et des montants gagnés. Qui exerce effectivement un contrôle sur les chances de gagner lorsqu'on joue dans des appareils électroniques? En vertu de quel pouvoir les montants versés aux gagnants sont-ils calculés et fixés?

Au Canada, un groupe appelé le Gambling Watch Network⁷, déçu de l'indifférence du gouvernement provincial à l'égard leurs préoccupations, a déposé officiellement une plainte auprès du Bureau de la concurrence du Canada, alléguant le caractère frauduleux et trompeur des appareils électroniques de jeu.

Enfin, la participation des gouvernements provinciaux à l'exploitation des appareils électroniques et autres formes de jeu d'argent soulève la question des conflits d'intérêts. Est-il indiqué, en effet, que des organismes gouvernementaux provinciaux exploitent des établissements comme les casinos et des installations comme les appareils électroniques de jeu, recueillent la plus grande part des recettes résultant de cette exploitation et réglementent en même temps cette exploitation? De plus, comme la

plupart des services de police n'ont pas les moyens techniques requis pour enquêter au sujet des plaintes concernant l'intégrité des appareils électroniques de jeu, la police n'a d'autre choix que de se fier aux avis techniques des organismes provinciaux de réglementation du jeu – soit ces mêmes organismes qui approuvent les appareils en cause ou ceux des fabricants de matériel de jeu. Cette situation soulève des questions concernant le caractère adéquat et indépendant des automatismes régulateurs dans le processus global de réglementation.

Les jeux d'argent en ligne

Il est clairement stipulé dans le *Code criminel du Canada* que seules les provinces du Canada peuvent mettre sur pied et exploiter des loteries informatiques. Par conséquent, le Code, dans sa forme actuelle, ne permet ni aux organismes de bienfaisance ni aux entreprises privées d'exploiter des systèmes de jeu d'argent en ligne au Canada. De plus, un système de jeu en ligne exploité et administré par un gouvernement provincial ne peut pas accepter de paris des résidents d'autres provinces sans le consentement des autres gouvernements provinciaux. Cependant, les gouvernements de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique ont récemment lancé, par l'entremise de leurs sociétés d'État responsables des loteries, des loteries en lignes réservées aux résidents de leurs provinces respectives et, par conséquent, conformes à la loi en vigueur.

Les détracteurs des systèmes de jeu en ligne en critiquent surtout la facilité d'accès. Les jeux d'argent par l'Internet sont accessibles sans frais à quiconque a un ordinateur et un accès Internet. Pour parier de l'argent, toutefois, les joueurs doivent s'inscrire et ouvrir un compte, habituellement en déposant une somme au moyen d'une carte de crédit. Comme les paris en ligne sont une activité privée et solitaire et comme

⁷ Voir <http://www.gamblingwatch.ca> (consulté le 28 juin 2005).

l'accès à l'Internet est universel, il est extrêmement difficile de surveiller les jeux d'argent par l'Internet. Bien que le Code criminel puisse interdire aux Canadiens de participer à des jeux d'argent en accédant à un site Web situé dans un autre pays, il n'existe aucun moyen de faire respecter cette interdiction (Kelly, Todosichuk et Azmier, 2001).

Selon un rapport de la Canada West Foundation au sujet des jeux d'argent en ligne, un exploitant commercial privé de site Internet au Canada contrevient au Code criminel s'il accepte des paris de citoyens canadiens. Même si l'affaire Starnet Communications International, dont nous avons parlé plus tôt, établit un précédent qui permet à la police et aux procureurs d'engager des poursuites contre les exploitants de sites commerciaux de jeux d'argent en ligne qui mènent leurs activités au Canada, il n'en demeure pas moins que les Canadiens peuvent jouer en accédant à des sites Internet à l'étranger sans grand risque d'être inquiétés par la justice (Lipton, 2003).

Il convient en outre de signaler que la Première Nation Mohawk de Kahnawake, au Québec, exploite les sites de jeu d'argent en ligne de grande envergure depuis la fin des années 1990. Installés en périphérie de la ville de Montréal, les Mohawks de Kahnawake affirment qu'ils constituent une nation souveraine et qu'ils ont donc le droit de délivrer des licences de jeu pour la tenue de loteries. Les Mohawks de Kahnawake n'exploitent pas eux-mêmes les sites Internet, mais ils ont établi la Kahnawake Gaming Commission, qui est chargée de délivrer des licences et d'assurer la réglementation pour la trentaine de sites exploités au moyen de serveurs Internet qui se trouvent physiquement sur le territoire de la réserve (Lipton, 2003; Kelly, Todosichuk et Azmier, 2001).

Même si les Mohawks de Kahnawake violent présumément le Code criminel et même si les gouvernements du Québec et du Canada ainsi que la police provinciale ont fait enquête sur les activités de jeu d'argent en ligne de la Première Nation, aucune mesure n'a été prise pour faire fermer les sites en cause. Les jeux d'argent en ligne ne

sont pas encore très populaires auprès des Canadiens (moins de 0,5 p. cent de la population adulte du pays indique y avoir déjà participé), mais les autorités canadiennes n'en sont pas moins confrontées à des dilemmes du point de vue de la mise en application des politiques et des lois (Kelly, Todosichuk et Azmier, 2001). De toute évidence, au fur et à mesure que les gouvernements provinciaux continueront d'étendre l'éventail de leurs propres « produits » de jeux d'argent en ligne, ils feront le nécessaire pour renforcer leur monopole légal dans cette catégorie de jeu comme dans les autres.

Paris en ligne sur les courses de chevaux

Les détracteurs du site Web Woodbine Entertainment Group – un site qui permet de parier sur les courses de chevaux en Ontario – ont demandé officiellement aux responsables fédéraux et provinciaux qu'on leur explique comment et pourquoi l'exploitation de ce site de paris en ligne avait été autorisée, soutenant que le site viole des dispositions de l'article 207 du Code criminel, qui limite aux seules autorités provinciales le droit d'exploiter des systèmes de paris par ordinateur et par l'Internet.

L'autorisation en question avait été donnée aux exploitants du site en se fondant sur l'interprétation par le ministre de l'Agriculture de la modification de 1985 du Code criminel, laquelle autorise les paris sur les courses de chevaux par téléphone et, par extension, selon cette interprétation, par l'Internet (qui est, comme le téléphone, un réseau de télécommunications). Une entreprise de consultation en matière de jeu compulsif établie à Montréal, Viva Consulting, s'est adressée au ministre fédéral de la Justice et à l'unité de la Police provinciale de l'Ontario responsable des activités de jeu illicites pour connaître la situation juridique du site de paris en ligne, sans toutefois obtenir de réponse.

Ladite situation n'en soulève pas moins certaines questions d'ordre juridique et éthique tout à fait légitimes, notamment : 1) la décision du ministre de l'Agriculture concernant les paris en ligne viole-t-elle des dispositions du Code criminel? 2) comment

des intérêts non gouvernementaux peuvent-ils être autorisés à exploiter des systèmes de paris en ligne? 3) les organismes de réglementation et d'application de la loi ont-ils les moyens d'intervenir de façon impartiale et indépendante en cas de plaintes contre des activités de jeu approuvées des gouvernements?⁸

Recours collectif contre l'exploitation d'appareils de loterie vidéo au Québec

En 2001, un avocat de Québec, Jean Brochu, a intenté un recours collectif contre Loto Québec, soutenant que l'organisme avait négligé de prévenir les joueurs du danger que pouvaient représenter les 15 000 appareils de loterie vidéo installés dans plus de 40 000 bars de la province. Le recours avait pour origine le combat de M. Brochu pour vaincre sa propre dépendance au jeu. À cause de cette dépendance au jeu, et plus précisément de son habitude de jouer dans des appareils de loterie vidéo, M. Brochu avait perdu sa voiture et sa maison; il avait en outre été radié du tableau de l'ordre des avocats parce qu'il avait commis un vol de 50 000 \$ pour rembourser des dettes de jeu⁹.

M. Brochu poursuit Loto-Québec au nom de 119 000 Québécois (chiffre fondé sur une enquête portant sur la prévalence du jeu compulsif au Québec); il demande une somme de 700 millions de dollars pour les préjudices causés ainsi qu'un aveu de responsabilité de la part de Loto Québec et des fabricants qui fournissent à la société les appareils de loterie vidéo. Cinq cabinets d'avocats de la défense interviennent actuellement dans le dossier (un cabinet qui représente Loto Québec et quatre cabinets qui représentent les fabricants des appareils).

Quelle que soit l'issue de l'affaire, ce sera un cas charnière. Une décision favorable aux demandeurs déclencherait très probablement une série de poursuites

⁸ Voir Bailey, S (2004) « Woodbine Internet betting site under fire as Justice investigates » <http://www.vivaconsulting.com/advocacy/woodbine.html> (consulté le 8 février 2005).

⁹ Voir Thorne, D., « Quebec lawsuit a warning to Alta researcher », *Newscan*, vol. 4, n° 16, vendredi 19 avril 2002. http://www.responsiblegambling.org/articles/041902_16.pdf (consulté le 8 février 2005).

semblables, tandis qu'une décision en faveur des exploitants pourrait inciter le gouvernement à augmenter le nombre d'appareils de loterie vidéo et à en faciliter l'accès.

Projet de loi S-11

Un projet de loi d'initiative parlementaire parrainé par le sénateur Jean Lapointe propose qu'on modifie les dispositions du Code criminel suivant lesquelles il incombe aux provinces et aux territoires de prendre des décisions au sujet des appareils de loterie vidéo. Ce que veut essentiellement le sénateur Lapointe, c'est que ces appareils soient retirés des bars, des bars-salons et des restaurants et qu'on en limite l'exploitation aux lieux de jeu désignés tels que les casinos et les hippodromes. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est en train d'examiner le projet de loi S-11.

La raison qui a poussé le sénateur Lapointe à présenter le projet de loi S-11 est qu'il pense que la grande accessibilité des appareils de loterie vidéo est une cause fréquente du jeu compulsif et a, par conséquent, des répercussions sociales néfastes. Durant les débats sur le projet de loi du sénateur, un certain nombre d'experts ont été invités à témoigner, parmi lesquels le conseiller de la Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale du ministère de la Justice du Canada, Hal Pruden, l'analyste principal des politiques de la Canada West Foundation, Jason Azmier, ainsi que Jeff Derevensky et Rina Gupta, de l'International Centre for Youth Gambling Problems and High-Risk Behaviors. Jusqu'à maintenant, les discussions ont surtout porté sur deux grandes questions : 1) le danger que représentent vraiment les appareils de loterie vidéo et 2) les répercussions qu'aurait l'adoption du projet de loi sur le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les propriétaires d'entreprises privées.

Des preuves indiscutables ont été présentées durant les audiences du Sénat au sujet de ces questions, à savoir que 1) 70 p. cent des Canadiens estiment que l'exploitation d'appareils de loterie vidéo devrait être limitée aux lieux de jeu; 2) les appareils de loterie vidéo n'ont pas de retombées économiques, étant donné que les recettes de leur exploitation sortent des collectivités pour aller dans les coffres des provinces, lesquelles collectivités doivent ensuite se débrouiller pour essayer de résoudre les problèmes sociaux créés par les joueurs compulsifs; 3) les appareils de loterie vidéo seraient responsables de près des trois quarts des coûts associés aux conséquences néfastes du jeu (Canada, 2004, délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 2 décembre).

Bien que les membres du Comité conviennent généralement du danger que représentent les appareils de loterie vidéo, on leur a présenté les scénarios suivants de ce qui pourrait bien se passer si le projet de loi venait à être adopté : 1) des provinces pourraient engager des poursuites contre le gouvernement fédéral en faisant valoir que l'accord conclu en 1985 qui donne aux provinces le pouvoir exclusif de mettre sur pied et d'exploiter des loteries contient une clause stipulant que « cet accord ne peut être modifié ou résilié que par consentement unanime des provinces et du gouvernement du Canada » (Canada, 2004, Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 1^{er} décembre); 2) il faudrait préciser un certain nombre de termes tels que « machines à sous », « appareils vidéo », « ordinateurs » et « jeux de dés », qui sont actuellement utilisés dans le Code criminel et dont le sens est ambigu; 3) les provinces pourraient interrompre leurs paiements annuels au titre des recettes de jeu (d'environ 60 millions de dollars courants) au gouvernement fédéral en vertu des accords de 1979 et de 1985.

Bien qu'on soit encore en train d'en débattre, le projet de loi S-11 pose un intéressant dilemme aux législateurs, à savoir : les problèmes sociaux provoqués par la

trop grande facilité d'accès aux appareils électroniques de jeu justifient-ils qu'on s'engage dans un débat acrimonieux opposant le gouvernement fédéral et les provinces?

IX. ENSEIGNEMENTS QUE LE CANADA PEUT TIRER DE LA SITUATION DANS D'AUTRES PAYS

L'analyse comparative présentée dans les pages qui suivent débute par un bref examen de la nature et de l'étendue des activités de jeu en Australie, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, suivi d'une description sommaire des études nationales sur ces activités réalisées ainsi que des principaux enjeux liés à leur réglementation dans chacun de ces pays. En conclusion, nous suggérons des moyens d'améliorer les structures réglementaires au Canada en nous inspirant des politiques et des méthodes utilisées dans les pays étudiés. Notre analyse avait pour but de jeter une lumière nouvelle sur a) le jeu illégal et les crimes associés au jeu légalisé), b) la probité et l'intégrité de la réglementation concernant le jeu et c) les coûts sociaux du jeu.

Les pays retenus aux fins de comparaison n'ont pas été choisis au hasard. Il s'agit en effet de trois pays anglophones, qui ont des appareils judiciaires et des traditions semblables. Ce sont aussi trois pays industrialisés possédant des économies de marché libre ainsi que des valeurs culturelles comparables, auxquelles adhère la plus grande partie de leur population. Ce sont en outre des pays où il existe diverses formes de jeu légalisé, où il se parie chaque année des sommes considérables et où le montant moyen consacré au jeu par habitant est élevé.

Parallèlement à ces similitudes, on observe des différences notables entre ces pays en ce qui concerne les cadres d'exploitation et de réglementation des activités de jeu. Ces différences tiennent en bonne partie au fait que l'Australie et les États-Unis, comme le Canada, sont des États fédéraux, tandis que la Grande-Bretagne est un État unitaire. Ainsi, en Australie, aux États-Unis et au Canada, la répartition des pouvoirs législatifs entre le gouvernement central et les gouvernements des États ou des provinces a fait en sorte que, dans ces pays, le gouvernement central exerce généralement moins de contrôle sur le jeu et sa réglementation.

1. Nature et étendue des activités de jeu dans les pays comparés

Les similitudes et les différences concernant la façon dont les activités de jeu sont mises sur pied et exploitées au Canada et dans les trois pays comparés sont soulignées dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3 : Comparaisons entre pays

Variable	Australie	Grande-Bretagne	États-Unis	Canada
1. Compétence législative	Chaque État et territoire détermine des formes permises de jeu. En 2000, le gouvernement fédéral a établi une taxe sur les produits et services destinée à rendre l'État moins dépendant des recettes du jeu. Les États devaient réduire leurs impôts sur le jeu en proportion des paiements de TPS reçus du gouvernement fédéral.	Le jeu est régi par une loi fédérale promulguée en 1968. Un processus de réforme de cette loi est en cours depuis 2000; il englobait un examen (le rapport Budd), les réponses du gouvernement à cet examen et un avant-projet de loi, lequel vise à mettre en œuvre bon nombre des recommandations de l'examen.	Chaque État détermine les formes de jeu considérées comme légales sur son territoire. Le gouvernement fédéral n'intervient que si la question de jeu a un rapport avec un pouvoir qu'il exerce en vertu de la constitution des É.-U. (réglementation du commerce inter-États, affaires indiennes, impôts fédéraux, Trésor des É.-U., utilisation des services postaux des É.-U., etc.).	Le <i>Code criminel du Canada</i> stipule quelles formes de jeu sont licites. Le pouvoir de mettre sur pied et d'exploiter – ou de délivrer des licences pour exploiter – les formes autorisées de jeu est délégué aux provinces.
2. Formes de jeu autorisées	Appareils de vidéopoker (plus de 200 000); casinos (14); paris-mutuel sur place et hors-piste (preneurs aux livres et maisons de paris) sur les courses de pur-sang, les courses sous harnais et les courses de chiens; paris sportifs; billets de loterie et à gratter; keno; bingo; jeu en ligne. L'Australie a la réputation d'offrir ce qui est « probablement le plus grand éventail – et l'éventail le plus accessible – de jeux légalisés au monde » (Costello et Millar, 2000:8).	Loterie nationale; maisons de paris (preneurs aux livres privés qui prennent des paris sur les événements sportifs, les courses de chevaux, les résultats d'élections, etc.); casinos (133); courses de chevaux; bingos; machines à sous offrant des prix tant modestes que d'importance (pas d'âge minimal requis pour jouer dans celles qui offrent des prix modestes). Selon Collins (2003 :180), le Royaume-Uni possède « une des industries du jeu les plus particulières au monde ».	Loteries et billets à gratter; machines à sous et appareils de loterie vidéo; courses de chevaux et de chiens; casino (914**); bingos; paris sportifs et paris hors piste sur les courses de chevaux dans quelques États.	Billets de loterie, à gratter, de paris sportifs, à languette, etc.; bingo; tirages; casinos (62); machines à sous et appareils de loterie vidéo; paris sur les courses de chevaux (pur-sang et sous harnais).
3. Jeu sur les terres des Premières Nations	Aucune concession permettant le jeu sur les terres autochtones n'a été faite.	Aucun groupe de Premières Nations reconnu.	Les tribus indiennes sont considérées comme des entités souveraines, investies de pouvoir au moins égaux et parfois plus étendus que ceux des États où elles ont leur territoire. En vertu de	Les Premières Nations doivent obtenir l'approbation des provinces pour tenir des activités de jeu commerciales dans leurs réserves. Elles exploitent actuellement des casinos dans trois

			la loi (<i>Indian Gaming Regulatory Act</i>), le jeu commercial déjà autorisé par un État peut être offert sur les terres indiennes. Actuellement, plus du tiers des tribus des É.-U. exploitent des casinos et les deux tiers organisent des bingos.	provinces (l'Ontario, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique) et des propositions visant l'établissement de casinos des Premières Nations ont été approuvées au Manitoba et en Alberta; en Nouvelle-Écosse, la moitié des recettes du casino de Sydney est partagée entre les Premières Nations qui ont conclu des accords de jeu avec la province.
4. Taux de prévalence du jeu compulsif	Une étude nationale de la Productivity Commission (1999) réalisée au moyen d'une variante de la grille South Oaks Gambling Screen a révélé que 2,1 % des adultes de l'Australie éprouvaient des « problèmes importants ou graves » résultant de leur comportement face au jeu. De plus, 2,8 % des personnes interrogées étaient considérées comme des joueurs « à risque ».	Une étude GamCare sur le jeu en Angleterre a révélé qu'entre 0,6 % et 0,8 % des personnes de 16 ans et plus étaient des joueurs compulsifs.	Une enquête réalisée par la U.S. National Gambling Impact Study Commission (1999) au moyen de la méthode NODS (une méthode de mesure du jeu compulsif fondée sur le Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux - DSM-IV) a révélé qu'un pourcentage combiné de 4,2 % des adultes aux États-Unis étaient des joueurs « à risque », « compulsifs » ou « probablement pathologiques ».	Une enquête nationale réalisée au moyen de l'indice canadien du jeu compulsif a révélé que 5 % des adultes au Canada se classaient dans les catégories des joueurs « à risque » ou « compulsifs » (Marshall et Wynne, 2004).

5. Financement des services d'aide aux joueurs compulsifs	<p>Il incombe principalement aux gouvernements des États et des territoires de fournir des services de traitement pour les joueurs compulsifs. Le financement de ces services est assuré par des prélèvements sur les transactions de l'industrie du jeu. Ils sont offerts principalement par des organismes d'orientation et de soutien de groupe, des cliniques et des hôpitaux. En 1999, le montant total des sommes consacrées aux services d'aide aux joueurs compulsifs a atteint, pour toute l'Australie, 15 000 000 \$ (Productivity Commission, 1999).</p>	<p>L'industrie du jeu verse trois millions de livres par année dans un fond spécial (le « Responsibility in Gambling Trust ») destiné à financer les services offerts aux joueurs compulsifs. Ces services sont principalement offerts par un organisme national d'orientation et de soutien appelé GamCare.</p>	<p>La plupart des États où il existe une industrie du jeu établie assurent un certain financement des services d'aide aux joueurs compulsifs. Les fonds proviennent des droits de licence, des impôts ou des activités de jeu. D'une manière générale, la contribution des États est modeste et bien inférieure à celle offerte pour les autres programmes de services sociaux. Ainsi, l'État le plus dépendant des recettes du jeu, le Nevada, n'affecte pas le moindre dollar au financement des services d'aide aux joueurs compulsifs.</p>	<p>Tous les gouvernements provinciaux financent des programmes de prévention et de traitement du jeu compulsif ainsi que des recherches sur ce sujet. Les montants affectés varient toutefois considérablement d'une province à l'autre (p. ex., le Québec affecte 18 000 000 \$ et l'Î.-P.-É. 15 000 \$; voir Campbell et Smith, 2003). D'ordinaire, les services destinés aux joueurs compulsifs sont offerts par l'organisme gouvernemental qui met en œuvre les programmes d'aide aux toxicomanes.</p>
6. Étude nationale sur le jeu	<p>Rapport de la Productivity Commission (1999).</p>	<p>Gambling Review Report (rapport Budd), 2001.</p>	<p>National Gambling Impact Study Commission (1999).</p>	<p>Aucune.</p>

* Les jeux légalisés mentionnés peuvent ne pas être accessibles dans toutes les régions du pays.

** Il existe, aux États-Unis, des différences importantes quant à la taille, à l'élégance et à la densité par État des casinos. Ainsi, il n'y a pas de casinos dans certains États, alors que le Nevada en compte 366, soit 40 p. cent du nombre total de casinos de tout le pays.

2. Observations sur l'analyse comparative

Compétence législative. En Australie, aux États-Unis et au Canada, le pouvoir d'autoriser (attribution de licences) et/ou d'exploiter des activités de jeu est délégué aux gouvernements des États ou des provinces. Les gouvernements fédéraux de ces pays pourraient, s'ils le voulaient, exercer un plus grand contrôle sur le jeu, mais ils semblent peu désireux de le faire. La situation est différente en Grande-Bretagne, où le gouvernement central a toujours exercé un contrôle sur les lois et les règlements concernant le jeu (Dixon, 1991).

Formes de jeu autorisées. Les formes de jeu offertes dans chacun des quatre pays sont à peu près les mêmes, les différences observées concernant l'étendue et les particularités de l'offre. L'Australie a la réputation d'être le pays le plus tolérant de la planète au chapitre du jeu parce qu'on y a accès à une plus grande variété de jeux et depuis plus longtemps que dans les autres pays. L'Australie se distingue en outre des autres pays par la profusion d'appareils électroniques de jeu qu'on y trouve et par le montant annuel moyen élevé que ses habitants consacrent au jeu (Costello et Millar, 2000). Jusqu'à récemment, la Grande-Bretagne appliquait une stratégie des plus prudentes en matière de jeu légalisé, fondée sur le principe de la « non-stimulation de la demande ». Ainsi, l'exploitation d'un nombre limité de lieux de jeu était autorisée, mais il n'était pas permis de faire de la publicité ou d'en faire la promotion. La Grande-Bretagne a aussi été le dernier des pays étudiés à autoriser la mise sur pied d'une loterie. On a établi des plans visant à augmenter le nombre et la taille des casinos en Grande-Bretagne. Tant l'Australie que la Grande-Bretagne délivrent des licences à des preneurs aux livres sur les pistes de courses et à des maisons de paris privées qui acceptent des paris sur les événements sportifs et les courses de chevaux, alors que ces activités sont interdites presque partout en Amérique du Nord. La réglementation sur le jeu en vigueur

en Grande-Bretagne comporte une anomalie frappante, à savoir qu'il n'y a pas d'âge minimal requis pour jouer dans des appareils électroniques de jeu.

Aux États-Unis, l'offre de jeu licite varie considérablement d'une région à l'autre, allant de la saturation du marché (Nevada et Atlantic City, au New Jersey) à l'interdiction totale (Utah et Hawaii). Au Canada, l'offre de jeu est relativement uniforme d'une province à l'autre; cependant, trois provinces (Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve) interdisent les casinos et deux provinces (Ontario et Colombie-Britannique) ne veulent pas d'appareils de loterie vidéo sur leur territoire.

Jeu sur les terres des Premières Nations. Aux États-Unis, le jeu est autorisé sur les terres tribales américaines afin de stimuler le développement économique des collectivités concernées. En vertu de l'*Indian Gaming Regulatory Act* adoptée par le gouvernement fédéral en 1988, les Amérindiens peuvent exploiter des activités de jeu à condition que la forme de jeu en question soit autorisée dans l'État où se trouve la tribu concernée. Cette concession a abouti à la mise sur pied d'environ cinq cents entreprises de jeu exploitées par des Amérindiens et a donné lieu à de nombreux litiges concernant les droits et la souveraineté des États (Mason, 2000). À une échelle beaucoup plus modeste, certaines provinces canadiennes ont accordé des licences à des entreprises de jeu des Premières Nations, tandis que l'Australie n'a pas consenti de telles licences. Ces trois pays ont des populations autochtones d'une certaine importance et des études sur la prévalence du jeu compulsif ont démontré que les Autochtones risquent bien davantage que la population générale de devenir des joueurs compulsifs.

Taux de prévalence du jeu compulsif. Les principales variables liées à la prévalence du jeu compulsif sur un territoire donné sont la présence et l'accessibilité de formes de jeu particulières. Ainsi, la recherche montre qu'il existe une forte corrélation entre la présence d'appareils électroniques de jeu à des endroits facilement accessibles et des taux élevés de prévalence de jeu compulsif. Cette corrélation est attribuée, selon

le cas, 1) aux caractéristiques des appareils (« fréquence d'événement » élevée ou nombre élevé d'occasions de parier dans une période donnée, éléments graphiques et sonores attrayants, programmes de renforcement intermittent, etc.), 2) à des facteurs conjoncturels (emplacement et nombre des appareils, guichets automatiques bancaires sur place, vente d'alcool sur place, etc.) et 3) à des facteurs particuliers qui rendent certaines personnes plus vulnérables à la dépendance au jeu que d'autres (habiletés d'adaptation, impulsivité, déficience cognitive, dépression, etc.) (Smith et Wynne, 2004).

Les taux de prévalence de jeu compulsif observés en Australie, au Canada et aux États-Unis sont comparables les uns aux autres et ils sont plus élevés que ceux observés en Grande-Bretagne. La prudence s'impose néanmoins lorsqu'on compare ces taux à cause 1) des tailles différentes des échantillons, 2) des méthodes d'enquête différentes, 3) des taux de réponse différents et 4) des protocoles d'administration d'enquête différents (formation/supervision des intervieweurs, rappels, etc.).

Financement des services d'aide aux joueurs compulsifs. Tous les pays comparés financent des services destinés à aider les joueurs compulsifs. Dans la plupart des cas, toutefois, les sommes affectées à ce financement ne représentent même pas 1 p. cent des recettes totales du jeu. En Australie et en Grande-Bretagne, les autorités du pays reconnaissent que l'industrie du jeu a une responsabilité financière d'aider les joueurs compulsifs, alors qu'au Canada et aux États-Unis, les services d'aide aux joueurs compulsifs sont généralement considérés comme une obligation d'ordre juridictionnel. Jusqu'à maintenant, en Amérique du Nord, les provinces et les États n'ont pas exigé que les exploitants d'entreprises privées de jeu participent au financement des services destinés aux joueurs compulsifs.

Les services d'aide aux joueurs compulsifs varient selon les pays. En Grande-Bretagne, ils sont offerts dans le cadre d'un contrat conclu avec un prestataire national. L'Australie fait appel à des organismes de soutien psychologique communautaires et

privés. Aux États-Unis, on utilise diverses combinaisons d'organismes de soutien d'État et privés, tandis qu'au Canada, ces services sont principalement offerts par des organismes de traitement des toxicomanies financés par les provinces. Dans l'état actuel des choses, on ne saurait dire avec certitude lequel de ces modèles est le plus efficace.

Globalement, les provinces ou territoires du Canada assurent un meilleur financement des services d'aide aux joueurs compulsifs que les autres pays comparés. Cependant, s'il fallait trouver un point faible au modèle canadien, ce serait que les organismes chargés de fournir ces services sont affiliés aux gouvernements provinciaux et, dans la plupart des cas, financés directement au moyen des recettes provinciales provenant du jeu. Il en résulte une situation de conflit d'intérêts, sinon réelle, à tout le moins apparente. Dans un tel contexte de financement, les fournisseurs de services ont tendance à hésiter à critiquer les politiques des gouvernements en matière de jeu ou à parler des répercussions sociales et économiques de l'expansion des activités de jeu. De fait, dans certaines provinces, dont la Colombie-Britannique, les spécialistes des services de traitement sont tenus par leur contrat – et comme condition de financement de leurs activités – de ne pas prendre position en ce qui concerne de jeu.

Études nationales sur le jeu. L'Australie, la Grande-Bretagne et les États-Unis ont chacun procédé à un examen national exhaustif de leurs activités, leurs règlements et leurs politiques générales concernant le jeu au cours des cinq dernières années (Australian Productivity Commission, 1999; American National Gambling Impact Study Commission, 1999; Gambling Review Board for Great Britain, 2001). L'examen réalisé en Grande-Bretagne visait à justifier et à élaborer un plan global d'expansion du jeu, alors qu'en Australie et aux États-Unis, le but était d'apporter des réponses à des préoccupations concernant la possibilité que les effets nuisibles du jeu légalisé sur une grande échelle dépassent les bénéfices qu'on en retire. Bien que les auteurs de toutes

les enquêtes nationales examinées aient dégagé les grandes tendances historiques et analysé en profondeur divers aspects de la question du jeu, l'étude australienne se distingue par son indépendance et son exhaustivité.

L'**Australian Productivity Commission** est un organisme fédéral indépendant chargé de conseiller le gouvernement fédéral sur la politique microéconomique. Dans le cadre de ce mandat, la Commission mène des enquêtes publiques et des recherches sur une grande variété d'enjeux économiques et sociaux importants pour les Australiens. L'indépendance de la Commission est décrétée dans une loi du Parlement et ses enquêtes peuvent faire l'objet d'examens publics.

En 1999, la Commission a remis au gouvernement fédéral son rapport final sur les industries du jeu en Australie. Le document d'un millier de pages était le résultat d'une enquête publique qui avait duré seize mois, dans le cadre de laquelle 320 présentations écrites avaient été reçues. Il y avait eu une ébauche de rapport, deux cycles d'audiences publiques tenues dans tous les États et territoires, six tables rondes tenues avec des représentants de groupes d'intérêt et des experts ainsi que soixante réunions sur place avec des représentants des gouvernements, de l'industrie et de groupes communautaires et de simples citoyens. L'analyse présentée dans le rapport s'appuyait sur une grande variété de comptes rendus de recherche, provenant tant de l'Australie que d'autres pays, ainsi que sur trois enquêtes nationales et sur d'autres travaux de recherche réalisés par la Commission elle-même (Banks, 2002:1).

Le rapport de la Productivity Commission offre une vue panoramique de la structure économique et réglementaire de l'industrie du jeu en Australie et il met en évidence l'incidence sociale de l'expansion rapide du jeu dans ce pays au cours du dernier tiers du vingtième siècle (Banks, 2002:1). Le message fondamental du rapport est que la libéralisation et l'expansion du jeu a eu à la fois d'importants coûts sociaux et des avantages économiques. Cependant, on n'a pas suffisamment tenu compte des

répercussions sociales du jeu, et plus particulièrement du jeu compulsif, dans l'élaboration des politiques, la réglementation gouvernementale et les pratiques de l'industrie du jeu.

Les principales constatations du rapport de la Productivity Commission sont les suivantes :

- Près de 300 000 adultes en Australie ont des problèmes de jeu d'une certaine importance et 130 000 de ces adultes ont de graves problèmes de jeu.
- Environ 15 p. cent des joueurs réguliers ont des problèmes de jeu d'importance variable.
- Environ le tiers des recettes totales de l'industrie du jeu provient des joueurs à problèmes.
- Les répercussions sociales varient selon la forme de jeu; les avantages dépassent nettement les inconvénients dans le cas des loteries, tandis que c'est le contraire dans le cas des appareils de jeu, en raison du taux beaucoup plus élevé de prévalence de jeu compulsif qui y est associé.
- Pas moins de 71 p. cent des joueurs à problèmes interrogés ont indiqué que leur préférence allait aux appareils électroniques de jeu.
- Les méthodes de réglementation utilisées sont incohérentes, morcelées et inconséquentes.
- La réglementation devrait viser à réduire effectivement les coûts du jeu compulsif, sans empêcher inutilement les joueurs occasionnels de profiter de leur loisir.

L'échantillon de commodités d'universitaires, de responsables de la réglementation et d'employés de l'industrie du jeu interrogés convenaient généralement que le rapport de la Productivity Commission avait sensibilisé la population aux conséquences sociales du jeu et imposait à l'industrie une part de la responsabilité de réparer les dommages causés par le jeu compulsif.

Dans un premier temps, l'industrie du jeu d'Australie a mal pris les critiques qui lui étaient adressés dans le rapport de la Productivity Commission. Cependant, constatant que l'opinion publique n'était pas du tout favorable à cette attitude, l'industrie a entrepris d'orienter ses efforts vers la recherche de solutions aux problèmes soulevés par la Commission. Le rapport a par ailleurs incité les responsables de la réglementation à

faire de la « réduction des préjudices » un élément permanent des politiques concernant l'administration et l'exploitation des activités de jeu en Australie.

L'étude nationale sur les conséquences du jeu (National Gambling Impact Study) réalisée aux États-Unis en 1999 avait été commandée par le président Clinton. Ses auteurs avaient reçu le mandat d'examiner tous les aspects juridiques et factuels des conséquences sociales et économiques du jeu en Amérique. Dans le cadre de ce mandat, ils devaient notamment aborder les aspects suivants de la question : 1) les politiques appliquées et les méthodes utilisées par le gouvernement fédéral, les États, les administrations locales et les gouvernements tribaux amérindiens; 2) la corrélation entre le jeu et le taux de criminalité; 3) les effets du jeu compulsif sur les joueurs et leur famille, sur les entreprises, sur les institutions sociales et sur l'économie; 4) les recettes que le jeu procure aux États, aux administrations locales et aux gouvernements tribaux amérindiens et les solutions de remplacement possibles de cette source de recettes; 5) le jeu en ligne.

Les neuf membres nommés de la Commission ont recueilli de l'information par divers moyens : audiences comprenant des témoignages d'experts, visites dans les lieux de jeu, demande de présentations, recherche sous contrat et examen exhaustif des travaux publiés sur le sujet. Les principales recommandations des auteurs du rapport d'étude sont les suivantes :

- Il faut interrompre temporairement l'expansion du jeu, le temps qu'on évalue les coûts et les bénéfices déjà observables de cette expansion et qu'on établisse les coûts et bénéfices qu'il reste à mieux cerner.
- L'âge minimal pour participer à des jeux d'argent légalisés devrait être fixé à 21 ans.
- Il faudrait considérablement élever les pénalités et renforcer les normes d'application concernant la participation de mineurs à des activités de jeu.
- Il ne faudrait pas autoriser la tenue d'activités de jeu du genre de celles qu'on trouve dans les casinos dans les hippodromes sous le prétexte de sauver des installations de pari-mutuel en difficultés.

-
- Il faudrait adopter des lignes directrices plus rigoureuses concernant la publicité et la promotion du jeu, en appliquant le principe de la vérité dans la publicité.
 - Il faudrait qu'on procède à des évaluations indépendantes des conséquences du jeu avant de lancer de nouvelles formes de jeu ou d'étendre des formes de jeu existantes.
 - Il devrait y avoir une période de répit d'au moins un an avant qu'un responsable gouvernemental de la réglementation puisse occuper un emploi dans l'industrie du jeu.
 - Les États devraient être tenus d'évaluer régulièrement la quantité et les formes de jeu qu'ils autorisent afin de s'assurer que tout est conforme à l'intérêt public.

Les personnes interrogées durant les entrevues étaient d'accord sur le fait que le rapport contenait des résultats de recherche intéressants ainsi que de nombreuses recommandations judicieuses concernant les politiques gouvernementales. Cependant, les résultats concrets du rapport ont été franchement décevants en ce sens qu'il n'a abouti à aucun changement notable des politiques ou des réglementations des États en matière de jeu. À cet égard, la composition de la Commission a suscité des nombreuses critiques. Les neuf membres de la Commission avaient été nommés par trois agences gouvernementales différentes, malheureusement pour des raisons de politique partisane. De plus, de fortes pressions exercées par les casinos avaient fait en sorte que les intérêts de cette industrie du jeu soient bien représentés. La plupart des membres de la Commission étaient considérés comme des porte-parole de groupes d'intérêts particuliers (soit carrément favorables soit carrément opposés au jeu), ce qui, du moins selon la perception du public, soulevait des questions concernant l'indépendance de la Commission. D'autres points de vue importants, notamment ceux des États, des secteurs de l'industrie du jeu autres que les casinos et des groupes qui se préoccupent des problèmes liés au jeu compulsif étaient quant à eux insuffisamment représentés au sein de la Commission. Les personnes interrogées estimaient en outre que les médias ne s'étaient pas assez intéressés à la question et que le rapport n'avait presque pas fait avancer les choses sur le plan législatif. Autrement dit, les

recommandations de la Commission ne s'étaient pas matérialisées sous la forme d'une politique gouvernementale. Les personnes interrogées avaient aussi l'impression que les membres de la Commission avaient tacitement convenu que les casinos débordaient du cadre de leur mandat et se sont peu intéressés aux moyens de restreindre l'accès à certaines activités de jeu.

Le rapport du Gambling Review Board for Great Britain du Royaume-Uni (le « rapport Budd ») (Department for Culture, Media and Sport, 2001) a été présenté au Parlement et a servi de base pour la suite des discussions et l'élaboration d'un avant-projet de loi. Les auteurs du rapport avaient été chargés d'examiner l'état actuel de l'industrie du jeu et la façon dont cette industrie pourrait évoluer au cours de la prochaine décennie, compte tenu des pressions économiques, de la croissance du commerce électronique, des innovations technologiques ainsi que des tendances générales dans le secteur des loisirs et à l'échelle internationale. Plus précisément, le Gambling Review Board avait été chargé de faire des recommandations concernant la réglementation en matière de jeu, en tenant compte des conséquences sociales globales de ce secteur d'activité. On avait aussi demandé à ses membres de chercher des moyens de mettre tant les jeunes et les personnes vulnérables que les joueurs réguliers à l'abri des pratiques déloyales. Le mandat du groupe englobait en outre la question de la prévention du crime (y compris le crime organisé et le blanchiment d'argent) ainsi que les activités susceptibles de perturber l'ordre public. Les membres du groupe devaient également étudier la question de l'établissement des conditions permettant d'optimiser les possibilités d'exploitation commerciale du jeu.

Le Gambling Review Board, qui avait été établi de manière à être représentatif des divers courants de l'opinion publique, était composé de dix membres nommés par le gouvernement. Le processus d'examen englobait un examen exhaustif des travaux publiés sur la question, vingt audiences, plus de 200 présentations écrites, des visites

sur les lieux ainsi que la commande d'un rapport sur les attitudes à l'égard du jeu en Grande-Bretagne.

Le rapport Budd contenait 176 recommandations. Le sens général de ces recommandations était de simplifier la réglementation en la fondant dans une seule loi du Parlement portant sur toutes les activités de jeu et de confier à un organisme unique (une commission du jeu) la responsabilité d'accorder des licences aux particuliers et aux entreprises, tandis que les autorités locales conserveraient la responsabilité de délivrer les permis pour les lieux de jeu.

Les points essentiels du rapport Budd étaient les suivants :

- Donner plus de choix aux joueurs adultes 1) en abolissant l'épreuve de la demande (évaluation du besoin) pour l'établissement de nouvelles maisons de paris et salles de bingo et de nouveaux casinos ainsi que la période d'attente de 24 heures pour les nouveaux membres, 2) en permettant aux casinos d'offrir une plus grande variété d'activités de jeu, notamment le bingo et les machines à sous sans limite de paris et de prix, de présenter des spectacles sur scène et de vendre de l'alcool dans les salles de jeu, 3) en permettant aux maisons de paris d'exploiter des machines à sous et aux salles de bingo d'offrir des prix d'un montant illimité, des possibilités de roulement et des jeux en chaîne sans limite, 4) en permettant l'utilisation de cartes de crédit pour jouer, sauf directement dans les appareils de jeu, 5) en permettant l'installation de casinos de villégiature et 6) en établissant une nouvelle catégorie de jeu en ligne, dont les exploitants seraient autorisés à créer des sites de jeu en ligne en Grande-Bretagne, à condition de détenir les licences délivrées et d'appliquer la réglementation établie par la commission du jeu.
- En ce qui concerne la protection des consommateurs, le rapport recommande ce qui suit : 1) dans la mesure du possible, les joueurs devraient être informés des chances précises de gagner (les auteurs du rapport ajoutent que la concurrence entre les fournisseurs constitue le moyen le plus efficace d'assurer la diffusion de cette information); 2) le jeu ne devrait pas être complètement déréglementé en raison de la recrudescence du jeu compulsif (plus précisément, le jeu devrait être limité à des lieux particuliers et les appareils de jeu devraient être interdits dans les lieux publics tels que les cafés et les postes de taxis; 3) les autorités locales devraient avoir le pouvoir, afin de limiter les effets de l'expansion du jeu dans leurs collectivités, d'interdire globalement tous les lieux de jeux ou certaines catégories de lieux de jeu dans des secteurs déterminés; 4) il faudrait financer la réalisation des recherches plus poussées sur les comportements liés au jeu, le jeu compulsif et le traitement efficace des problèmes de jeu; 5) afin d'organiser et de superviser le programme de recherche approprié, il faudrait créer un fonds spécial d'au moins trois millions de livres par année

(l'idéal serait que ce fond soit financé de façon volontaire par l'industrie du jeu, faute de quoi il faudrait avoir recours à des prélèvements obligatoires).

La publication du rapport Budd a été suivie d'un certain nombre d'interventions, à savoir : a) une réponse du gouvernement sous la forme d'un livre blanc intitulé *A Safe Bet for Success*, dans lequel le gouvernement souscrit à 143 des 176 recommandations ainsi que, d'une façon générale, aux principes essentiels du rapport, b) un avant-projet de loi fondé sur le livre blanc et c) un examen de l'avant-projet de loi sur le jeu par un comité mixte du Parlement, lequel a proposé un encadrement de l'expansion du jeu plus rigoureux que celui recommandé tant dans le rapport Budd que dans le livre blanc du gouvernement.

La loi sur le jeu proposée en Grande-Bretagne n'a pas encore été promulguée. De fait, la violente réaction des citoyens à l'égard du programme d'expansion du jeu perçu comme ultralibéral risque de faire obstacle purement et simplement à la loi ou d'aboutir à la promulgation d'une loi édulcorée par rapport aux recommandations qui en sont à l'origine.

Le lien entre le jeu et la criminalité

Dans le cadre de leur mandat, les auteurs des trois études nationales sur le jeu dont nous avons parlé précédemment devaient examiner l'incidence de l'expansion du jeu sur les taux de criminalité, l'ampleur de l'infiltration de criminels dans les entreprises de jeu commerciales et les moyens de mettre le jeu légalisé à l'abri des criminels. Dans les trois cas, les auteurs ont souligné le lien qui existe depuis toujours entre le jeu et le crime et ont mentionné les divers aspects du jeu commercial qui rendent cette industrie vulnérable aux activités criminelles. Ils font en outre observer que la multiplication des activités de jeu licites a amené la police à relâcher sa vigilance concernant le jeu illicite et les tribunaux à faire preuve de plus d'indulgence envers les personnes accusées d'infractions liées au jeu clandestin.

Même si les auteurs des trois études devaient étudier le lien entre le jeu et le crime, la question n'a été abordée que de façon très superficielle. Plus précisément, ils ont procédé à de rapides examens des travaux publiés sur la question qui ont abouti à des conclusions ambiguës et ils n'ont commandé aucune nouvelle recherche sur le sujet¹⁰. Dans le cas de l'étude réalisée aux États-Unis, un des problèmes est qu'on a accordé le même poids à la recherche sur le crime et le jeu parrainée par l'industrie qu'à la recherche universitaire indépendante (Margolis, 1997 et Albanese, 1999, par exemple). Malgré le caractère superficiel des analyses des questions liées au jeu et à la criminalité qu'on trouve dans les trois rapports, leurs auteurs signalent des sujets de préoccupation à cet égard. Ainsi, en Grande-Bretagne, on souligne que des « pratiques extrêmement douteuses et des manœuvres carrément frauduleuses » dans les activités de prise de paris licites exigeraient une réglementation plus rigoureuse et qu'il faudrait de plus grands pouvoirs de police pour faire cesser l'exploitation des appareils de jeu clandestins (Gambling Board Review Report, 2001:75).

Les auteurs du rapport de l'Australian Productivity Commission en venaient à la conclusion que la délinquance urbaine à l'intérieur ou dans le voisinage des lieux de jeu n'était pas plus importante que dans les autres lieux publics de divertissement et que les possibilités pour le crime organisé d'infiltrer les casinos en Australie étaient très limitées. Dans ce pays, les principaux problèmes de délinquance liés au jeu étaient les crimes commis par les joueurs compulsifs pour « financer » leur dépendance ainsi que les risques de prêts usuraires et de blanchiment d'argent dans les casinos. Plus inquiétant peut-être, les auteurs du rapport font observer que la généralisation du jeu légal a eu des conséquences néfastes sur la société australienne en provoquant des changements dans les normes de comportement et l'éthique sociale. Selon plusieurs sources

¹⁰ En Australie, on a tenu une table ronde avec l'Australian Institute of Criminology.

d'information, lorsque des gouvernements font la promotion du jeu ou facilitent l'accès au jeu, cela met en péril leur rôle de protecteur du bien-être des citoyens et ébranle la confiance de la population dans les institutions publiques.

Aux États-Unis, les auteurs du rapport de la National Gambling Impact Study Commission ont nuancé leurs observations concernant la criminalité et le jeu. Ils affirment ainsi que l'étendue de la recherche établissant un lien entre les deux activités est trop limitée et qu'on n'est pas en mesure de faire la différence entre les effets du jeu et ceux du tourisme en général. Ils ajoutent en conclusion qu'il faut pousser la recherche parce que, pour l'instant, on ne dispose pas de suffisamment d'information pour chiffrer ou définir le rapport entre le jeu et le crime.

Enseignements à tirer pour le Canada

Les modèles de réglementation du jeu des trois pays étrangers étudiés comportent des qualités et des défauts. En nous fondant sur notre examen des documents pertinents et sur nos discussions avec de hauts responsables de l'approbation des politiques concernant le jeu, nous avons étudié des moyens d'améliorer les politiques du Canada en matière de jeu.

Les activités de jeu se sont multipliées au Canada au cours des trois dernières décennies. En raison de la vitesse de cette expansion, les politiques gouvernementales sur le jeu ont souvent été établies sans la participation de la population et de façon ponctuelle. Nous ne disons pas que la structure réglementaire du jeu au Canada est un fouillis. Nous pensons toutefois qu'il serait possible de l'améliorer en corrigeant quelques failles évidentes. Après examen de ce qui fonctionne bien et de ce qui fonctionne moins bien dans le pays étudié, nous présentons ci-dessous un certain nombre d'observations concernant la façon de renforcer le cadre stratégique et le régime de réglementation concernant le jeu.

Étude canadienne sur le jeu

Une étude nationale sur le jeu au Canada aurait dû être réalisée depuis longtemps. De fait, en 2001, la Canada West Foundation recommandait, dans son rapport intitulé *Gambling in Canada: Final Report and Recommendations*, la tenue d'un examen national des activités de jeu au Canada (Azmier, 2001).

Comme les autres questions de politique générale, la question du jeu soulève un mélange compliqué de préoccupations politiques, morales, sociales et économiques, qui polarisent les positions. Comme le jeu légalisé constitue maintenant une industrie de treize milliards de dollars par année au Canada (Azmier, 2005), il est de notre intérêt de connaître l'étendue de cette industrie ainsi que de savoir à qui profite cette activité et qui y perd, si les collectivités concernées y trouvent leur meilleur profit, la façon dont la rationalisation et la mise en application de la politique sur le jeu sont assurées, la manière dont le jeu est réglementé, si les consommateurs qui jouent sont protégés comme il se doit et si les mesures requises pour faire face aux préjudices sociaux causés par le jeu compulsif sont bien en place.

Notre observation concernant la nécessité d'une enquête nationale sur le jeu n'est pas fondée sur le seul fait que les autres pays ont choisi cette voie. Elle est justifiée du fait des lacunes apparentes dans les politiques et les pratiques actuelles de réglementation du jeu au Canada. Il est d'une importance capitale pour les générations futures d'évaluer et d'établir les lignes directrices appropriées sur les politiques concernant le jeu. Dans cette optique, Beare (1989:177) soutient que l'expansion du jeu légalisé au Canada a provoqué un sentiment d'ambiguïté, qui « a eu pour conséquences qu'on a négligé la recherche et l'évaluation, qu'on n'a pas affecté suffisamment de fonds à la réglementation du jeu et à l'application de cette réglementation et qu'on ne s'est pas beaucoup préoccupé des conséquences sociales possibles du jeu ». Même si Beare a fait ces observations il y a maintenant seize ans, elles sont encore valables aujourd'hui.

Si la réalisation de l'étude proposée au Canada était approuvée, nous croyons que nous devrions nous inspirer de l'initiative australienne, c'est-à-dire une enquête publique fédérale indépendante, à laquelle on affecterait les fonds nécessaires et qui serait confiée à une commission d'enquête parlementaire ayant le pouvoir d'assigner des témoins à comparaître, qui disposerait de deux ans pour remplir son mandat.

Précision des rôles et des obligations des gouvernements concernant l'exploitation d'activités de jeu

Pourquoi les gouvernements canadiens exploitent-ils des activités de jeu? Faisant valoir le caractère apparemment inévitable du jeu, les législateurs canadiens ont souvent soutenu que les gouvernements étaient justifiés de mettre sur pied, d'exploiter, d'autoriser (en accordant des licences) et de réglementer les activités de jeu légalisées, étant donné que cela permettait de lutter contre l'infiltration du crime organisé dans les entreprises de jeu, la corruption de fonctionnaires, les pratiques déloyales et autres conséquences indésirables du jeu. Cela dit, les gouvernements des provinces interviennent-ils dans le secteur du jeu avant tout pour protéger l'intérêt public ou sont-ils davantage intéressés par les recettes que leur apportent le jeu, malgré les préjudices qui peuvent en résulter? Les deux explications sont pertinentes compte tenu du discours officiel utilisé pour justifier le pouvoir des gouvernements d'exploiter et de réglementer les activités de jeu. Cependant, les objectifs d'optimisation des recettes et de responsabilité sociale restent très difficilement conciliables.

Il est normal pour les gouvernements démocratiques de prendre des décisions d'orientation destinées à établir le meilleur équilibre possible entre l'intérêt collectif et les conséquences néfastes possibles sur certains citoyens (par exemple, dans les domaines de la santé, de l'éducation, du bien-être social, de l'environnement et de la politique économique), mais la mise sur pied d'entreprises de jeu peut difficilement être considérée comme un service essentiel. Il n'est pas facile de justifier des décisions

visant à accroître au maximum les recettes provenant du jeu grâce à des politiques susceptibles de mettre en péril le bien-être des citoyens.

Les provinces et territoires du Canada interviennent actuellement de nombreuses façons dans les activités de jeu, notamment en ce qui touche l'autorisation (licences), l'administration, la mise sur pied, la commercialisation, la promotion, l'exploitation et la réglementation des activités en question, et ils touchent en outre la plus grande partie des profits en résultant. L'autoréglementation gouvernementale est, d'une manière générale, et plus encore dans le cas du jeu, qui fait l'objet d'un monopole, une politique gouvernementale discutable. Ainsi, l'autoréglementation des activités de jeu des provinces a eu les conséquences suivantes : un manque de transparence et de responsabilisation; un traitement particulier accordé aux partenaires de l'industrie du jeu du secteur privé (limiter la concurrence, par exemple); une tendance à faire passer les impératifs liés aux recettes avant la responsabilité de réduire les coûts sociaux associés au jeu; un manque d'uniformité d'une province à l'autre quant au mode de réglementation du jeu et à l'interprétation des dispositions du Code criminel concernant le jeu; l'omission de tenir compte de l'incidence à long terme sur le bien-être public de problèmes comme le jeu compulsif.

La reconnaissance et la correction de ces dilemmes d'orientation auraient pour conséquence que les gouvernements ne pourraient pas en même temps mettre sur pied les activités de jeu, en assurer l'exploitation et la réglementation et en tirer profit. Sauf en ce qui concerne les dispositions concernant les loteries, on a réussi à éviter les conflits d'intérêt en Australie, en Grande-Bretagne et aux États-Unis en autorisant, au moyen de licences, des sociétés privées et/ou des tribus indiennes à mettre sur pied et à exploiter des entreprises de jeu. Dégagés de l'impératif de maximiser les recettes du jeu, les États, provinces ou territoires peuvent réglementer le jeu de façon rigoureuse et impartiale. Selon ce modèle, les recettes que l'État tire du jeu sont indirectes, provenant

des droits de licence, des impôts des sociétés qui exploitent les entreprises de jeu et des impôts versés par les employés de l'industrie du jeu. Globalement, l'État perd un peu en recettes, mais la séparation entre l'objectif de maximisation des profits et la responsabilité de réglementation de l'État est assurée.

Une autre solution possible, même si elle n'est actuellement appliquée dans aucun des pays étudiés, serait de permettre aux États de mettre sur pied des activités de jeu, de les exploiter et d'en tirer profit directement, mais de confier la responsabilité de réglementer le jeu à un organisme complètement indépendant possédant des pouvoirs de surveillance semblables à ceux des vérificateurs généraux ou des commissaires à l'éthique.

Des quatre pays étudiés, la Grande-Bretagne est le seul à avoir une politique nationale sur le jeu; c'est aussi le seul pays où la réglementation du jeu est assurée par le gouvernement national. En Australie, où la fonction de réglementation est décentralisée, les chercheurs se sont prononcés en faveur d'une présence accrue du gouvernement fédéral pour ce qui concerne les politiques et la réglementation en matière de jeu, faisant valoir que le gouvernement fédéral est davantage susceptible d'être guidée par les principes de l'intérêt public et de l'intérêt national et, par conséquent, mieux placé pour tempérer la concurrence entre les États. De plus, le gouvernement fédéral serait moins susceptible de prendre des décisions inconsidérées pour des raisons économiques à court terme et d'être influencé par l'industrie du jeu (Costello et Millar, 2000).

Le jeu clandestin

Au Canada, il est interdit par la loi de parier sur des événements sportifs si un des participants à l'opération touche un pourcentage de la mise à titre de commission de gestion. Néanmoins, la plus grande partie des paris clandestins au Canada vise des événements sportifs (Smith et Wynne, 1999). La loi canadienne n'a pas pour but

d'empêcher les paris entre des particuliers. Elle interdit non pas les paris, mais la prise de paris clandestin.

Une forme de paris sportifs offerte par les sociétés de loterie partout au Canada sous le nom de « Sport Sélect » est exemptée de l'application de la loi. Sport Sélect est légal parce qu'il s'agit d'une forme de pari par reports où le joueur doit choisir trois résultats gagnants ou plus (et faire le bon choix pour tous ces résultats) dans un « menu » de matchs de hockey, de football, de basket-ball et de base-ball professionnels. Pour les « vrais » parieurs, Sport Sélect, avec sa retenue de 35 p. cent sur les sommes pariées, ne fait pas le poids face à la prise de paris clandestins. Outre qu'ils retiennent un pourcentage beaucoup moindre sur les sommes mises, les preneurs aux livres clandestins offrent à leurs clients de nombreux avantages tels que des heures d'ouverture prolongées, des possibilités de paris plus étendues, les paris par téléphone, du crédit et des limites de paris plus élevées, avec lesquels Sport Sélect ne peut pas rivaliser. Il s'agit d'un cas où, ironiquement, la mise en place d'une forme de jeu légalisée (Sport Sélect) a stimulé l'intérêt pour le jeu clandestin (Smith et Wynne, 1999).

Face à la prise de paris clandestins, les gouvernements ont trois grandes options stratégiques : 1) interdire l'activité et faire appliquer rigoureusement la loi (autrement dit se conformer au Code criminel); 2) interdire l'activité et faire appliquer la loi de façon purement symbolique; 3) légaliser l'activité et la réglementer. Les organismes d'application de la loi du Canada ont, d'une manière générale, privilégié la deuxième solution en adoptant une politique non officielle d'interdiction « bienveillante ». Deux des pays que nous avons étudiés (l'Australie et la Grande-Bretagne) ont légalisé les paris sur les événements sportifs et les courses de chevaux par l'entremise d'entreprises privées possédant les licences requises. En revanche, aux États-Unis, la prise de jeux

clandestins est strictement interdite, sauf au Nevada, où il est licite de parier sur les événements sportifs.

Selon des sources policières, l'application rigoureuse des lois interdisant la prise de paris clandestins pose un dilemme aux organismes canadiens d'application de la loi pour les raisons suivantes : 1) lorsqu'on mène une enquête sur des activités de jeu clandestin, il faut y consacrer beaucoup de temps et y affecter d'importantes ressources en personnel pour obtenir une condamnation et, même lorsqu'on parvient à réunir les preuves suffisantes pour obtenir une condamnation, l'appareil judiciaire n'impose que des peines légères; 2) les inquiétudes de la population au sujet du jeu clandestin ont diminué au cours des trente dernières années, ce qui a incité la police à concentrer ses efforts sur des activités criminelles considérées comme plus grave telles que la prostitution, la pornographie juvénile et le trafic de stupéfiants; 3) les organismes provinciaux de réglementation du jeu ont empiété sur une responsabilité policière fondamentale (à savoir la mise en application des dispositions du Code criminel concernant le jeu) en exerçant de plus en plus un rôle de surveillance et de contrôle à l'égard du jeu clandestin (Smith, Wynne et Hartnagel, 2003).

La solution du statu quo – c'est-à-dire continuer d'appliquer « mollement » les lois interdisant la prise de paris clandestins – est mauvaise en soi parce qu'en laissant certains citoyens se moquer impunément de la loi, on jette le discrédit sur l'appareil judiciaire. Il existe deux solutions possibles à ce problème : 1) donner aux forces policières municipales les moyens de faire respecter raisonnablement la lettre des lois sur le jeu ou 2) modifier le Code criminel de manière à autoriser les paris sur les événements sportifs et les courses dans des maisons de paris privées possédant les licences requises, comme cela se fait en Australie et en Grande-Bretagne.

Jeu responsable et réduction des préjudices

Ces derniers temps, les gouvernements ont commencé à utiliser les expressions « jeu responsable » et « réduction des préjudices » pour démontrer leur volonté de limiter les dommages personnels et sociaux associés à la forte expansion du jeu légalisé. Même s'il est vrai qu'une telle démarche doit se faire par étape, on ne peut que constater que les efforts déployés à cet égard ont été hésitants et peu conséquents (recrutement de directeurs responsables de la responsabilité sociale et intégration de fonctions de responsabilisation des joueurs de portée limitée dans les nouveaux appareils de jeu). Apparemment, la raison pour laquelle les choses progressent aussi lentement dans ce domaine est que l'établissement de politiques et de pratiques de jeu responsable vraiment efficaces pourrait provoquer une diminution des recettes provenant du jeu. C'est une évidence dans l'administration du jeu légalisé au Canada que lorsqu'il y a conflit entre les impératifs de production de recettes et la responsabilité sociale, les impératifs économiques l'emportent. À titre d'exemple, le gouvernement de l'Ontario a récemment réévalué ses politiques en matière de jeu à la lumière d'une étude qui avait révélé que 35 p. cent des recettes de jeu de la province provenaient des 5 p. cent de la population que représentent les joueurs compulsifs (Williams et Wood, 2004). La « nouvelle stratégie de jeu axée sur la responsabilisation de l'industrie » est censée « mettre la responsabilité sociale à l'avant-plan des préoccupations concernant l'offre de jeu en Ontario ». Selon un détracteur du changement d'orientation annoncé à grand renfort de publicité, cette nouvelle stratégie donne peut-être l'impression qu'on accorde une plus grande importance aux objectifs de responsabilité sociale, mais en réalité, on détourne l'attention des dommages sociaux et économiques causés par « des années d'expansion incontrôlée du jeu » (Horbay, 2005).

Une question essentielle soulevée au sujet de la réglementation du jeu dans le rapport de l'Australian Productivity Commission (1999, ch. 12:16) est que « l'incapacité des gouvernements d'appliquer les processus de réglementation et les principes

d'élaboration de règlements appropriés combinée aux impératifs de production de recettes risquent fort d'aboutir à des résultats contraires à ce que doit être une réglementation du jeu ». C'est pourquoi la Commission a recommandé que l'objectif principal de toute politique gouvernementale concernant le jeu soit de s'efforcer d'obtenir les meilleurs bénéfices nets pour la collectivité. Cette recommandation a abouti à un effort concerté des gouvernements des États et des territoires du pays pour mettre en place des stratégies rigoureuses de réduction des préjudices.

Pour mettre la responsabilité sociale à l'avant-plan de la politique sur le jeu, il faut appliquer une démarche plus vigoureuse et préventive que celle qu'on a favorisé au Canada jusqu'à maintenant. Une politique sur le jeu responsable globale exige un engagement ferme à l'égard de la probité et du devoir de diligence, même s'il doit en résulter une réduction des recettes provenant du jeu. Dans un rapport récent de l'Independent Pricing and Regulatory Tribunal of New South Wales (2004) intitulé *Gambling: Promoting a Culture of Responsibility*, on propose une démarche de pointe pour l'établissement d'une politique de jeu responsable. Selon les auteurs du rapport, une stratégie de jeu responsable exemplaire doit réunir les trois principaux éléments ci-dessous.

- Un choix éclairé. Il faut pouvoir prendre des décisions au sujet d'une forme de jeu donnée en s'appuyant sur les renseignements pertinents concernant la nature et les conséquences prévisibles de l'activité visée, et ce à l'abri de toute influence déterminante.
- La protection des consommateurs. Il faut prendre des mesures pour décourager les comportements à risque et réduire au minimum l'incidence, la prévalence et les conséquences néfastes du jeu compulsif.
- Les mesures de soutien psychologique. Il faut mettre en place différents programmes pour aider les personnes qui sont déjà ou qui sont en voie de devenir des joueurs compulsifs à lutter contre leur intempérance ainsi que pour atténuer les répercussions néfastes de cette intempérance tant sur les joueurs eux-mêmes que sur leurs familles, leurs amis, leurs employeurs et la collectivité dans son ensemble.

Outre ces éléments de base d'un jeu responsable, les auteurs du rapport préconisent de la transparence de la part des gouvernements ainsi qu'une surveillance réelle et une mise en application rigoureuse de la réglementation en matière de jeu responsable et ils soulignent l'importance de mener des recherches fondées sur les preuves pour que les décideurs puissent prendre des décisions éclairées. D'une manière générale, les gouvernements provinciaux canadiens font un assez bon travail en ce qui concerne les programmes de prévention du jeu compulsif et de soutien psychologique des joueurs compulsifs, mais font moins bien au chapitre des choix éclairés et de la protection des consommateurs. À titre d'exemple, les joueurs canadiens ne sont pas bien informés des probabilités de gagner ou du pourcentage des sommes joués dans les appareils de jeu qui revient aux parieurs gagnants, non plus que de la façon dont fonctionnent les appareils électroniques de jeu.

Suivant les normes de l'étude réalisée en Nouvelle-Galles du Sud, les provinces canadiennes ont fait preuve de laxisme dans la mise en œuvre de certaines mesures de protection des consommateurs. À titre d'exemple, dans certaines provinces, il est possible, dans les casinos, d'obtenir du crédit et d'encaisser des chèques. De même, en règle générale, les programmes d'exclusion volontaire ne sont accessibles qu'aux clients des casinos et l'exclusion en question est assez facile à contourner, et il n'existe aucun mécanisme de prévention anticipée tel que des cartes à puce. La recherche a démontré que les dispositifs qui acceptent les billets intégrés aux appareils de jeu et les guichets automatiques bancaires dans les lieux de jeu aggravent le problème de jeu compulsif. Pourtant, on continue de trouver l'un et l'autre dans les lieux de jeu au Canada. De plus, alors que le montant maximal des paris acceptés dans les appareils de jeu est fixé à 10 \$ en Nouvelle-Galles du Sud, certaines provinces canadiennes exploitent des appareils dans lesquels on peut miser jusqu'à 100 \$. De plus, comme nous l'avons signalé plus tôt, la possibilité qu'il y ait des programmes cachés (œufs de

Pâques) dans certains appareils de jeu implique que les gouvernements ne sont pas toujours en mesure d'assurer l'intégrité des appareils qui relèvent de leur compétence.

Les gouvernements provinciaux canadiens ont aussi tendance à manquer de transparence quand il est question de jeu, sont très réticents à consulter la population au sujet de leurs politiques concernant le jeu et répugnent souvent à s'appuyer sur des conclusions confirmées de recherche pour prendre des décisions d'orientation, de crainte probablement que des questions difficiles ou des résultats de recherche contrariant ne mettent en péril les recettes du jeu. Cependant, en adoptant une telle position conservatoire à l'égard des politiques et des opérations de jeu, les gouvernements violent leur engagement de favoriser l'intérêt public.

Dans la présente section, nous avons examiné les politiques et les cadres de réglementation en matière de jeu de trois autres pays afin de jeter un nouvel éclairage sur les politiques et les règlements concernant le jeu au Canada. À notre avis, les régimes juridiques actuels concernant le jeu au Canada n'atteignent pas leur objectif louable d'obtenir les meilleurs bénéfices nets possibles pour la collectivité. Pour atteindre cet objectif, il faudrait non seulement que le jeu soit réglementé sans concession et de façon impartiale, mais aussi que la responsabilité sociale devienne l'objectif primordial de toute politique en matière de jeu.

X. OBSERVATIONS FINALES

Nous avons démontré, dans le présent rapport, que la légalisation et l'expansion de nombreuses formes de jeu soulevaient d'importantes questions juridiques et constitutionnelles ainsi que des questions liées aux comportements et aux politiques générales. Ainsi, nous avons vu que certaines questions ont été soulevées concernant le fondement juridique des interprétations par quelques provinces de certaines des dispositions du Code criminel concernant le jeu. De fait, les dispositions du Code concernant le jeu sont appliquées sans aucune constance par les gouvernements provinciaux. Ce qui a aboutit à quatre modèles distincts de mise sur pied et d'exploitation des activités de jeu. Nous avons également fait remarquer que les modifications apportées au Code criminel et leur interprétation soulevaient des questions relativement à la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Comment faire pour assurer un juste équilibre entre la mise sur pied et la réglementation des activités de jeu à l'échelle locale et la nécessité d'assurer une interprétation et une application nationales uniformes des dispositions du Code criminel? Nous avons montré comment, en dépit de la légalisation de nombreuses formes de jeu, plusieurs comportements indésirables et nuisibles associés au jeu ont persisté et, dans certains cas, se sont multipliés. À cet égard, nous avons notamment démontré que le comportement criminel et le jeu continuaient d'être liés de plusieurs façons et que de nouveaux problèmes ou formes de « déviance », par exemple le jeu excessif ou compulsif, étaient apparus, le jeu compulsif étant plus particulièrement associé à la facilité d'accès aux appareils de jeu électroniques. Nous avons également signalé la mise en place d'un éventail de programmes de sensibilisation et de traitement financés par les provinces destinés à prévenir et atténuer les problèmes associés à ces nouvelles formes de déviance. Enfin, nous avons attiré l'attention sur un certain nombre de questions de politique générale soulevées par la légalisation et l'expansion du jeu.

D'une manière plus générale, comment pourrait-on assurer un juste équilibre entre les avantages et les coûts du jeu légalisé ainsi qu'atténuer les conséquences imprévues mais néfastes de la légalisation du jeu? Comment intégrer l'opinion et les valeurs de la population dans le processus d'orientation en matière de réglementation sur le jeu? Cependant, la question de politique générale peut-être la plus importante concerne la possibilité de conflits d'intérêts résultant du fait que les gouvernements provinciaux assurent à la fois la réglementation et la promotion des activités de jeu. Les gouvernements provinciaux, qui sont de plus en plus dépendants des recettes accrues résultant de l'expansion du jeu légalisé, ont directement intérêt à favoriser la croissance de ce secteur d'activité. Et ces mêmes gouvernements ont maintenant le pouvoir presque exclusif de réglementer et de contrôler l'activité de jeu. Le risque de conflit d'intérêts manifestement associé à cette situation est extrêmement préoccupant tant du point de vue de l'intérêt public que du respect des institutions gouvernementales.

La théorie sociologique peut être utile pour replacer les questions relatives à la légalisation et à l'expansion du jeu dans un contexte plus général et ainsi en préciser les différents aspects et en étendre la portée. Chacune des quatre perspectives théoriques que nous avons appliquées jettent un nouvel éclairage sur les causes et les effets des changements observés en ce qui touche au contrôle social du jeu au Canada.

Bien que l'opinion publique n'ait apparemment pas joué un rôle très important dans le processus qui a abouti aux modifications apportées au Code criminel en 1969 et en 1985, il est aussi évident que cette opinion a évolué au fil du temps dans le sens d'une plus grande tolérance et acceptation du jeu légalisé. De fait, il semble bien se dégager un consensus concernant certains aspects du jeu légalisé. Il est toutefois difficile de dire dans quelle mesure ce consensus a facilité les modifications au Code criminel ou a plutôt été le résultat des modifications en questions. De plus, l'opinion publique canadienne reste, d'une manière générale, ambivalente à l'égard du jeu, plus

particulièrement de certaines formes et de certains lieux de jeu, ainsi que de l'équilibre à atteindre entre les bénéfices et les coûts du jeu. La politique gouvernementale concernant certains aspects du jeu ne fait donc pas l'objet d'un large consensus, ce qui pourrait provoquer une réaction hostile contre certains règlements gouvernementaux. Le consensus ou la théorie fonctionnelle semble par conséquent indiquer qu'il y a des limites entre l'écart qui peut exister entre les dispositions des lois et des règlements et les opinions largement répandues au sein de la population.

La perspective des groupes d'intérêts (groupes opposés) semble bien cadrer avec l'étude qu'a réalisée Morton (2003) de l'histoire du jeu au Canada au vingtième siècle, dans laquelle elle examine le rôle tant des groupes en faveur d'une réforme législative que des groupes de pression opposés au jeu. Les modifications au Code criminel et l'expansion du jeu légalisé qui en a résulté ont donné naissance à plus de groupes « d'intérêts spéciaux », qui se sont formés pour exercer une influence sur la politique gouvernementale concernant le contrôle social du jeu. Cette perspective fait en outre une place importante aux gouvernements provinciaux en tant que « parties intéressées » dans l'évolution du contrôle social du jeu au Canada. Notre analyse des luttes fédérales-provinciales au sujet du jeu dans les années 1970 et 1980 ne laisse aucun doute concernant l'intérêt « personnel » des provinces dans ce domaine, intérêt dont témoigne d'une manière encore plus manifeste le double rôle de principaux promoteurs et de premiers bénéficiaires financiers du jeu électronique que les gouvernements provinciaux ont exercé de plus en plus activement. Il serait donc bien peu probable, dans cette perspective, que les gouvernements provinciaux rétrocèdent quelque partie un tant soit peu importante que ce soit de leur pouvoir de réglementation au gouvernement fédéral ou à quelque autre organisme, d'ailleurs.

Les modifications apportées au Code criminel en 1969 et en 1985 concernant le jeu illustrent apparemment la stratégie de la « gestion du consentement » de la part du

gouvernement fédéral. Le fait de continuer d'ériger en infractions pénales certaines formes de jeu tout en dépénalisant de nombreuses autres formes généralement considérées comme acceptables en déléguant aux provinces la responsabilité de les réglementer est en effet un moyen de « gérer » les conflits de compétence entre le fédéral et les provinces. Cependant, cela pourrait aussi avoir été un moyen pour le gouvernement de « se mettre à l'abri de la critique » (Hatt *et coll.*, 1992:247) des segments de la population opposés à l'expansion du jeu et des préoccupations concernant l'accroissement des coûts sociaux qui pourrait en résulter. En même temps qu'il cède aux provinces tant la responsabilité d'assurer le contrôle social du jeu que la plus grande partie des possibilités de recettes provenant du jeu, le gouvernement fédéral se soustrait à la responsabilité de faire face aux différents problèmes associés à l'expansion du jeu.

Plusieurs aspects de la perspective du néolibéralisme et de la réduction de l'État à ses structures minimales s'appliquent aux principales caractéristiques des changements observés dans le contrôle social du jeu. À titre d'exemple, le « raisonnement économique » tient maintenant une place importante dans les discussions au sujet de la réglementation du jeu, particulièrement en raison des énormes profits qui sont en jeu. Cependant, dès le début des négociations fédérales-provinciales concernant les modifications au Code criminel, les considérations économiques prédominaient sur les considérations sociales. Nous avons aussi observé, à commencer par les modifications apportées au Code criminel, plusieurs cas d'interventions axées sur la réduction de la taille de l'État et la réduction de la gravité des infractions liées au jeu. Le gouvernement fédéral a cédé la plus grande partie de son pouvoir de réglementation aux provinces, lesquelles ont utilisé différents moyens pour déléguer à leur tour la responsabilité de contrôler le jeu autorisé à des sociétés d'État et à des exploitants privés d'entreprises de jeu. Face à la privatisation du contrôle social du jeu autorisé et à la tolérance accrue de

la population à l'égard du jeu, l'appareil de justice pénale attache apparemment une moins grande importance à l'application des lois concernant le jeu. La « limitation du risque » est un autre aspect de cette même perspective qui semble s'appliquer au contrôle social du jeu. Lorsqu'on discute des coûts sociaux résultant de l'expansion du jeu, on s'attarde souvent davantage au pourcentage relativement faible de « joueurs compulsifs », plutôt que de débattre de la question plus générale du bien-être public. En combinaison avec cette attention accordée à l'évaluation des risques et à la réduction des préjudices pour les « joueurs compulsifs », on pourrait effectivement exercer un plus grand contrôle social sur le jeu, à tout le moins pour certains segments de la population, en assurant une surveillance et/ou en imposant des restrictions aux comportements de jeu des personnes concernées ainsi qu'en mettant en place divers régimes de traitement.

En définitive, la délégation des pouvoirs à l'égard du jeu du gouvernement fédéral aux provinces constitue, à tout le moins, une reconnaissance tacite que le jeu n'est plus une activité justifiant une interdiction pénale. Comme il en ressort de la plus grande partie de nos propos jusqu'à maintenant, il ne fait aucun doute que la délégation aux provinces des pouvoirs concernant le jeu n'a pas abouti à un resserrement des mesures destinées à encadrer ou à limiter les activités de jeu. De fait, comme nous l'avons fait observer dès le début, le droit pénal au Canada concernant le jeu a surtout été utilisé pour renforcer et sanctionner le « monopole expansionniste » des gouvernements provinciaux (Brodeur et Ouelett, 2004:27). Cela soulève inévitablement la question fondamentale du bien-fondé d'une telle utilisation du droit pénal.

XI. RÉFÉRENCES

- Abt, V. et M. McGurrian, « Commercial gambling and values in American society: The social construction of risk », *Journal of Gambling Studies*, 8(4), 1992. p. 413-420.
- Akers, R., *Criminological Theories*, Roxbury, Los Angeles, 1994.
- Akers, R. et R. Hawkins, *Law & Control in Society*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1975.
- Albanese J. « The effect of casino gambling on crime », *Federal Probation*, XLIX(2), 1985, p. 39-44.
- _____ (1999) « Casino gambling and white collar crime: An examination of the evidence », document établi pour l'American Gaming Association, Washington, DC, 1999.
- Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission, « Perceptions of AADAC, substance use and gambling », *Profile*, novembre 2003.
- Alfieri, D., « The Ontario casino project: a case study », dans *Gambling in Canada: The Bottom Line* (sous la direction de C. Campbell), Criminology Research Centre, Simon Fraser University, Burnaby (C.-B.), 1994, p. 85-91.
- Azmier, J. J., *Canadian Gambling Behaviour and Attitudes: Summary Report*, Canada West Foundation, Calgary, Alberta, 2000.
- _____ (2001) *Gambling in Canada: An Overview*, Canada West Foundation, Calgary (Alberta), 2001.
- _____ (2005) *Gambling in Canada 2005: Statistics and Context*, Canada West Foundation, Calgary (Alberta), 2005.
- Azmier, J. J., V. Jepson et M. Pickup, *Rolling the Dice: Alberta's Experience with Direct Democracy and Video Lottery Terminals*, Canada West Foundation, Calgary (Alberta), 1998.
- Azmier, J. et R. Roach, *The Ethics of Charitable Gambling: A Survey*, Canada West Foundation, Calgary (Alberta), 2000.
- Bailey, S, *Woodbine Internet betting site under fire as Justice investigates* <http://www.vivaconsulting.com/advocacy/woodbine.html> (consulté en février 2005)
- Banks, G, « The Productivity Commission's Gambling Inquiry: 3 Years On », communication présentée à la 12^e conférence annuelle de la National Association for Gambling Studies, Melbourne, 21 novembre, Productivity Commission, Canberra, 2002.
- Beare, M., « Current Law Enforcement Issues in Canadian Gambling », dans *Gambling in Canada: Golden Goose or Trojan Horse?* (sous la direction de Campbell, C. et j. Lowman), actes du First National Symposium on Lotteries & Gambling, Simon Fraser University, 1989, p. 177-194.

Beare, M. et S. Schneider, *Tracing of Illicit Funds: Money Laundering in Canada*, document de travail établi pour le ministère du Solliciteur général du Canada, Ottawa, 1990.

Blaszczynski, A., N. McConaghy et A. Frankova, « Crime, antisocial personality and pathological gambling », *Journal of Gambling Behavior*, 5(2), 1989, p. 137-152.

Blaszczynski, A. et N. McConaghy, « Criminal offenses in Gamblers Anonymous and hospital treated pathological gamblers », *Journal of Gambling Studies*, 10(2), 1996, p. 99-127.

Blaszczynski, A. et D. Silove, « Pathological gambling: Forensic issues », *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, (30), 1996, p. 358-369.

Bowal, P. et C. Carrasco, « Taking a chance on it: The legal regulation of gambling », *Law Now*, 22(2), 1997, p. 28-30.

Breen, R. et M. Zimmerman, « Rapid onset of pathological gambling in machine gamblers », *Journal of Gambling Studies*, 18(1), 2002, p. 31-43.

Brodeur, J. et G. Ouellet, « What is a crime? A secular answer », dans *What is a Crime? Defining Criminal Conduct in Contemporary Society*, sous la direction de N. DesRosiers et S. Bittle, UBC Press, Vancouver (C.-B.), 2004.

Calgary Police Service, *Current Practices and Policing Issues Related to Calgary Casinos*, rapport commandé par la Calgary Police Commission, 1996.

Campbell, C., *Canadian Gambling Legislation: The Social Origins of Legalization*, mémoire de doctorat (non publié), Simon Fraser University, Burnaby (C.-B.), 1994.

_____ (2000a) *Lawlessness: Gaming Policies in British Columbia, Canada*, communication présentée à la Third National Gambling Conference, Sydney (Australie), mai 2000.

_____ (2000b) *Non-profits and Gambling Expansion: The British Columbia Experience*, Canada West Foundation, Calgary (Alberta), décembre 2000.

Campbell, C. et C. Smith, « Canadian Gambling: Trends and Public Policy Issues », *Annals of the American Academy of Political & Social Science*, 556, 1998, p. 22-35.

_____ (2003) « Gambling in Canada – From Vice to Disease to Responsibility: A Negotiated History », *Canadian Bulletin of Medical History*, vol. 20. n° 1, 2003, p. 121-149.

Campbell, F., « Gambling, a positive view », dans *Gambling and Society* (sous la direction de W. Eadington), Thomas, Springfield (Illinois), 1976.

Canada, Procès-verbaux et témoignages, Comité mixte d'enquête sur la peine capitale, les punitions corporelles et les loteries, vol. 1, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1954.

Canada, Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 2004 (1^{er} et 2 décembre)
<http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/lega-e/03evb-e.htm?Language> (consulté le 10 janvier 2005)

Canada, Rapport du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'enquêter sur la peine capitale, les punitions corporelles et les loteries, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1956.

Canadian Partnership for Responsible Gambling, *Canadian Gambling Digest*, 2004.
http://www.cprg.ca/articles/canadian_gambling_digest_2004.pdf (consulté le 8 février 2005)

L'Association canadienne d'études fiscales, *Tax 101: The Facts Behind the Issues*.
<http://www.ctf.ca/tax101/tax101.asp> (consulté le 8 février 2005).

Canada West Foundation, *Gambling in Canada Special Report: Video Lottery Terminals in New Brunswick*, Calgary, non daté.

Clarke, R., « Situational crime prevention », dans *Building a Safer Society* (sous la direction de M. Tonry et D. Farrington), University of Chicago Press (Chicago), 1995.

Costello, T. et R. Millar, *Wanna Bet?*, Allen & Unwin, St. Leonards (Australie), 2000.

Service canadien de renseignements criminels, *Rapports annuels* (1998, 1999, 2000, 2001, 2002).
http://www.cisc.gc.ca/WebPage/index_b.htm (consulté le 15 février 2005)

Crofts, P., *Gambling and Criminal Behaviour: An Analysis of Local and District Court Files*, rapport commandé par le Casino Community Benefit Fund, Sydney (Australie), 2002.

Department for Culture, Media and Sport, *Gambling Review Report*, Londres (Royaume-Uni), 2001.

Dickerson, M., « Exploring the limits of 'responsible gambling': Harm minimization or consumer protection? », *actes de la 12^e conférence annuelle de la National Association for Gambling Studies*, Melbourne (Australie), 2003.

Dietz, R. et D. Humpf, « The gambling personality: An interactional approach », dans *The Gambling Studies Proceedings of the Sixth National Conference on Gambling and Risk Taking* (sous la direction de W. Eadington), University of Nevada, Reno Press, Reno (Nevada), 1984, p. 146-171.

Dixon, D., *From Prohibition to Regulation: Anti-gambling and the Law*, Claredon. Oxford (Royaume-Uni), 1991.

Donovan, K. et M. Welsh, M., « Ontario's casinos illegal, secret report says », *Toronto Star*, 31 octobre 1998, p. A1.

DSM-IV, American Psychiatric Association. Washington, DC, 1994.

Durkheim, E., *The Division of Labour in Society*, Free Press, Glencoe (Illinois), 1960.

_____ (1984) « Two laws of penal evolution », dans *Durkheim and the Law S.* (sous la direction de S. Lukes et A. Scull), Basil Blackwell, Oxford, 1984.

Ferris, J., H. Wynne et E. Single, *Measuring problem gambling in Canada*, phase I, rapport final présenté au Inter-Provincial Task Force on Problem Gambling, avril 1999.

Gambling Board for Great Britain, *Report of the Gambling Board for Great Britain, 200-01*, Stationary Office, Londres (Royaume-Uni), 2001.

Garland, D. (1990a), *Punishment and Modern Society*, Oxford University Press, Oxford, 1990.

_____ (1990b) « Frameworks of inquiry into the sociology of punishment », *British Journal of Sociology*, 41(1), 1990, p. 1-15.

_____ (1996) « The limits of the sovereign state », *British Journal of Criminology*, 36(4), 1996, p. 445-470.

_____ (2000) « The culture of high crime societies », *British Journal of Criminology*, 40(3), 2000, p. 347-375.

_____ (2001) *The Culture of Control*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Glickman, G.E., « Our Gaming Laws: Conditions Dicey to Say the Least », *Canadian Law*, 3, mars 1979.

Gordon, J., *Gaming in Review*, Ontario Illegal Gaming Enforcement Unit, 1998.

Griffiths, M., « Fruit machine gambling: The importance of structural characteristics », *Journal of Gambling Studies*, 9(2), 1993, p. 101-120.

Hatt, K., T.C. Caputo et B. Perry, « Managing consent: Canada's Experience with neo-conservatism », *Social Justice*, 17, 1990, p. 30-48.

_____ (1992) « Criminal justice policy under Mulroney, 1984-1990 », *Canadian Public Policy*, 18(3), 1992, p. 245-260.

Horbay, R., EGM « Transparency: An Essential Element of Product Safety & Consumer Protection », exposé présenté à l'International Problem Gambling Conference *Myths, Reality and Ethical Public Policy*, Halifax (Nouvelle-Écosse), 4 au 6 octobre 2004.

_____ (2005), éditorial collaboration spéciale, dans le bulletin mensuel du Gambling Watch Network Canada, vol. 6, n° 15, 24 janvier 2005.

Hudson, B. A., *Understanding Justice*, Open University Press, Buckingham, 2003.

Hughes, G., *Understanding Crime Prevention*, Open University Press, Buckingham, 1998.

Hutchinson, B., *Betting the House: Winners, Losers and the Politics of Canada's Gambling Obsession*, Viking, Toronto (Ontario), 1999.

Independent Pricing & Regulatory Tribunal, *Gambling: Promoting a Culture of Responsibility*, Sydney (Nouvelle-Galles du Sud), 2004.

Ipsos News Center (1998a), communiqué, sondage CTV/Angus Reid Group, 10 mars 1998.

_____ (1998b) Communiqué, sondage CTV/Angus Reid Group, 9 mars 1998.

Ipsos-Reid, *Attitudes Towards Gaming in the City of Vancouver*, rapport final pour la ville de Vancouver, 2004.

Ipsos-Reid et Gemini Research, *British Columbia Problem Gambling Prevalence Study*, rapport final, mars 2003.

Kelly, R., P. Todosichuk et J.J. Azmier, *Gambling@Home: Internet Gambling in Canada*, Canada West Foundation, Calgary, octobre 2001.

Kiedrowski, J., *Native Gaming and Gambling in Canada*, rapport commandé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa (Ontario), 2001.

Korn, D.A., « Expansion of gambling in Canada: Implications for health and social policy », *Canadian Medical Association Journal*, 163(1), 2001, p. 61-64.

Korn, D.A. et H.J. Shaffer, « Gambling and the health of the public: Adopting a public health perspective », *Journal of Gambling Studies*, 15(4), 1999, p. 289-365.

Korn, D.A. et H. Skinner, Association canadienne de santé publique, déclaration de principe – 2000, *L'Expansion des jeux d'argent au Canada : émergence d'un problème de santé publique*, résolution n° 1 de l'ACSP, 2000.

KPMG Management et Société des loteries et des jeux de l'Ontario, *One-year Review of Casino Windsor*, KPMG Management Consulting, Toronto (Ontario), 1995.

Labrosse, M., « Les loteries de Jacques Cartier à nos jours : la petite histoire des loteries au Québec », Stanké, Montréal, 1985.

Ladouceur, R., J. Boisvert, M. Pépin, M. Loranger et C. Sylvain, « Social cost of pathological gambling », *Journal of Gambling Studies*, 10(4), 1994, p. 399-409.

Commission du droit du Canada, *Qu'est ce qu'un crime? Des défis et des choix*, document de travail, Ottawa (Ontario), 2003.

Lesieur, H., « Costs and treatment of pathological gambling », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 556 (mars 1998), p. 153-171.

Lesieur, H. et R. Klein, *Prisoners gambling and crime*, communication présentée à la conférence annuelle de l'Academy of Criminal Justice Sciences, 1985.

Lipton, M., *Internet Gaming In Canada*, exposé présenté à la Global Gaming Exposition, Las Vegas, 17 septembre 2003, accessible en ligne à <http://www.eljlaw.com/Internet.html> (consulté le 8 février 2005).

Livingston, B., « Discover a security Flaw? Get a lawyer » http://news.com/cp./2010-1071_3-281365.html (consulté le 8 février 2005).

Lorenz, V. et R. Politzer, *Final Report on the Task Force on Gambling Addiction in Maryland*, rapport commandé par le Maryland Department of Health and Hygiene, Baltimore (Maryland), 1990.

Margolis, J., *Casinos and Crime: An Analysis of the Evidence*, rapport commandé par l'American Gaming Association, Washington, D.C, 1997.

Marshall, K. et H. Wynne, « Contre vents et marées », *Perspective*, Statistique Canada, n° 75-001-XIE au catalogue, décembre 2003..

_____. (Juillet 2004). « Contre vents et martées : un profil des joueurs excessifs et de ceux qui risquent de le devenir », *Tendances sociales canadiennes*, 73 (été 2004).

Martin's Annual Criminal Code, Canada Law Books, Aurora (Ontario), 2005.

Mason. W., *Indian Gaming*, University of Oklahoma Press, Norman (Oklahoma), 2000.

Mason, J.L. et Nelson, *Governing Gambling*, Century Foundation Press, New York, 2001.

McDonald, R., « Legalized gambling and its potential impact on police services », communication présentée à la 9^e conférence annuelle de l'association canadienne des commissions de police, Edmonton (Alberta), 1998.

Meyer, G. et T. Fabian, « Delinquency among pathological gamblers: A causal approach », *Journal of Gambling Studies*, 8(1), 1992, p. 11-20.

Monahan, P. et G. Goldlist, « Roll again: New developments concerning gaming », *The Criminal Law Quarterly*, 42(2), 1999, p. 182-226.

Moodie, L., « Ontario's organized crime section—illegal gambling unit: its evolution and accomplishments », communication présentée à la conférence *Gambling, Law Enforcement and Justice System Issues*, University of Alberta, Edmonton (Alberta), mars 2002.

Morris, Rose, & Ledgett Law Firm, *Review of Gaming Legislation in Ontario*, rapport commandé par le gouvernement de l'Ontario, Toronto (Ontario), 1996.
http://www.citizenvoice.ca/members/Portals/0/Ontario_Gaming_Legislation_Review.pdf. (consulté le 1er juillet 2005)

Morton, S., *At Odds: Gambling & Canadians 1919-1969*, University of Toronto Press, Toronto (Ontario), 2003.

Nanaimo Community Bingo Association v. Attorney General of British Columbia [1999] 2 W.W.R. 428 (BCSC).

National Gambling Impact Study Commission, *Final Report*, Government Printing Office, Washington, D.C, 1999.

Norris, A., « VLT kings were reluctant to discuss profits » (série de six articles sur l'industrie des appareils de loterie vidéo à Québec), *Montreal Gazette*, 28 septembre 2002.

Nova Scotia Alcohol & Gaming Authority, Annual Gaming Report, vol. 1, Halifax (N.-E.), 1998-1999.

O'Malley, P., « Volatile and contradictory punishments », *Theoretical Criminology*, 1(3), 1999, p. 175-196.

_____ (1992) « Risk, power and crime prevention », *Economy and Society*, 21(3), 1992, p. 251-268.

O'Connor, J. et G. Jone, « Problem gambling related crime: Where is the policy response to a structural problem? », communication présentée à la conférence Partnerships in Crime Prevention, Hobart (Australie), 1998.

Osborne, J.A., *The Legal Status of Lottery Schemes in Canada: Changing the Rules of the Game*, mémoire de maîtrise en droit non publié, faculté de droit, University of British Columbia, Vancouver (C.-B.), 1989.

Osborne, J.A. et C.S. Campbell, « Recent Amendments to Canadian Lottery & Gaming Laws: The Transfer of Power Between Federal and Provincial Governments », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 26, n° 1, printemps 1988, p. 19-43.

Patrick, T., « No dice: Violations of the Criminal Code's gaming exemptions by provincial governments », *The Criminal Law Quarterly*, 44(1), 2000, p. 108-126.

Pavalko, R., *Risky Business: America's Fascination with Gambling*, Wadsworth, Belmont (Californie), 2000.

Pinto, S. et P. Wilson, *Gambling in Australia (Australian Institute of Criminology, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, no. 24)*, Australian Institute of Criminology, Canberra (Australie), 1990.

Piscitelli, F. et J. Albanese, « Do casinos attract criminals? A study at the Canadian - U.S. border », *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 16(4), 2000, p. 445-456.

Polzin, P., J. Baldrige, D. Doyle, J. Sylvester, R. Volberg et W. Moore, Final Report to the Montana Gambling Study Commission, dans *The 1998 Montana Gambling Study: A Report to the Governor and the 56th Legislature*, Gambling Study Commission, Montana Legislative Services Division, Helena (Montana), 1998.

Productivity Commission, *Australia's Gambling Industries, (vol. 1 et 2)* Canberra, territoire de la capitale, Australie, 1999.

-
- Quinney, R., *The Social Reality of Crime*, Little, Brown & Co., Boston (Mass.), 1970.
- Roberts, J.V., « Public opinion, crime, and criminal justice », dans *Crime and Justice: A Review of Research* (sous la direction de Michael Tonry), University of Chicago Press, Chicago (Illinois), 1992.
- Room, R., N. Turner et A. Lalomiteanu, « Community effects of the opening of the Niagara casino », *Addiction*, 94(10), 1999, p. 1449-1466.
- Rose, I.N., *Gambling & the Law*, Gambling Times Inc., Hollywood (Californie), 1986.
- _____ (1988) « Compulsive gambling and the law: from sin to vice to disease », *Journal of Gambling Behavior*, 4(4), 1988, p. 240-260.
- Ryan, M., « Organized crimes and Internet investigations », communication présentée à la conférence *Gambling, Law Enforcement and Justice System Issues*, University of Alberta, Edmonton (Alberta), 2002.
- Saskatchewan Provincial Auditor, *Fall Report*, vol. 2, Regina (Saskatchewan), 2001.
- Small, C., « Gambling and the harms we choose to have », communication présentée à la 2nd National Gambling Regulation Conference, Sydney (Australie), 1999.
- Smith, J. et V. Abt, « Gambling as play », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (474), 1984, p. 122-132.
- Smith, G. et H. Wynne, *Gambling and Crime in Western Canada: Exploring Myth and Reality*, Canada West Foundation, Calgary (Alberta), 1999.
- _____ (2002) *Measuring Gambling and Problem Gambling in Alberta Using the Canadian Problem Gambling Index*, rapport commandé par l'Alberta Gaming Research Institute, Edmonton (Alberta), 2002.
- _____ (2004) *VLT Gambling in Alberta*, Alberta Gaming Research Institute, Edmonton (Alberta), 2004.
- Smith, G., H. Wynne et T. Hartnagel, *Examining Police Records to Assess Gambling Impacts: A Study of Gambling-Related Crime in the City of Edmonton*, rapport commandé par l'Alberta Gaming Research Institute, Edmonton (Alberta), 2003.
- Spanier, D., *Easy Money: Inside the Gambler's Mind*, Penguin Books, New York, 1988.
- Thorne, D., « Quebec lawsuit a warning to Alta researcher », *Newscan*, vol. 4, n° 16, vendredi 19 avril 2002. http://www.responsiblegambling.org/articles/041902_16.pdf (consulté le 8 février 2005)
- Volberg, R., *When the Chips are Down*, The Century Foundation Press, New York, 2001.

Walters, G., « Problem gambling in a federal prison population: Results from the South Oaks Gambling Screen », *Journal of Gambling Studies*, 13(1), 1997, p. 7-24.

Williams, R. et R. Wood, R., *The Demographic Sources of Ontario Gaming Revenue*, rapport commandé par l'Ontario Problem Gambling Research Centre, Guelph (Ontario), 2004.

Wykes, A., *Gambling*. Spring Books, Londres (Royaume-Uni), 1964.

Wynne Resources, *Adult Gambling and Problem Gambling in Alberta, 1998*, rapport commandé par l'Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission, 1998.

Youngman Berdahl, L., *The Impact of Gaming upon Canadian Non-Profits: A 1999 Survey of Gaming Grant Recipients*, rapport commandé par la Canada West Foundation, Calgary (Alberta), 1999.

Zimmerman, S. E., D.J. Van Alstyne et C.S. Dunn, « The national punishment survey and public policy consequences », *Journal of Research in Crime and Delinquency* 25(2), 1988, p. 120-149.

Traduction des titres de colonnes de la figure 1

Lotteries = Loteries

Instant win = Loteries instantanées

Casinos = Casinos

VLTs outside casinos = Loterie vidéo hors casinos

Bingo = Bingo

Horse racing = Courses de chevaux

Source : Canadian Community Health Survey 1.2, 2002. = Source : Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes 1.2, 2002.