

Les appareils de loterie vidéo et le jeu pathologique

(synthèse de l'avis de la Régie des alcools, des courses et des jeux)

Août 2000

TABLE DES MATIÈRES

1.	HISTORIQUE	1
2.	ÉTAT DE SITUATION	2
A.	LES POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS DE LA RACJ EN MATIÈRE D'APPAREILS DE LOTERIE VIDÉO EXPLOITÉS AILLEURS QUE DANS UN CASINO D'ÉTAT	2
	i) d'ordre législatif	2
	ii) d'ordre décisionnel ou juridictionnel	3
	iii) d'ordre administratif	3
	iv) d'ordre conseil	3
B.	QUELQUES CRITÈRES D'ATTRIBUTION ET DE MAINTIEN DES LICENCES D'EXPLOITANT DE SITE D'APPAREILS DE LOTERIE VIDÉO	4
	i) Les critères déterminés par la <i>Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement</i> ainsi que les <i>Règles sur les appareils de loterie vidéo</i>	4
	ii) Les critères développés par la jurisprudence de la RACJ	6
C.	LES ALV EN CHIFFRES	7
	i) au Québec	7
	ii) ailleurs qu'au Québec	7
D.	LA RENTABILITÉ DE L'EXPLOITATION DES APPAREILS DE LOTERIE VIDÉO (AILLEURS QUE DANS UN CASINO D'ÉTAT)	8
E.	LA PROBLÉMATIQUE DU CONTRÔLE DES CONDITIONS EN COURS D'EXPLOITATION	8

F.	LES EFFETS NÉGATIFS DES JEUX DE HASARD ET D'ARGENT : LE JEU PATHOLOGIQUE	9
	i) l'impact des ALV sur le jeu pathologique	9
	ii) le jeu compulsif et les jeunes	10
	iii) le jeu pathologique et le suicide	11
	iv) les efforts et investissements pour contrer les effets négatifs du jeu compulsif	11
G.	LE RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR L'ANNÉE 1999-2000	12
H.	ANALYSE DE LA SITUATION	12
	i) le resserrement des critères d'attribution et de maintien des licences d'exploitant de site d'appareils de loterie vidéo	13
	ii) la responsabilité de la RACJ à l'égard des impacts sociaux et les conclusions du rapport du Vérificateur général	14
3.	RECOMMANDATIONS	15
3.1	QUANT AU RESSERREMENT DES CRITÈRES D'ATTRIBUTION ET DE MAINTIEN DES LICENCES D'EXPLOITANT D'APPAREILS DE LOTERIE VIDÉO	15
	3.1.1 Délivrance d'une seule licence par établissement	15
	3.1.2 Normes d'aménagement des bars, brasseries et tavernes situés dans des lieux à vocations multiples	15
	3.1.3 Visibilité des appareils de loterie vidéo	15
	3.1.4 Promotion et publicité	15
3.2	QUANT À LA RÉALISATION DES ÉTUDES CONCERNANT LES IMPACTS SOCIAUX	16
ANNEXE A	Nombre d'appareils de loterie vidéo per capita et par site au 31/03/1999	17

1. HISTORIQUE

L'exploitation des appareils de loterie vidéo à l'intérieur de certains débits d'alcool est autorisée au Québec depuis 1993.

Au moment de l'adoption de la Loi 84¹, on estimait à de 35 000 à 40 000 le nombre d'appareils illégaux (vidéopokers) qui pouvaient se retrouver partout : dans les restaurants, dépanneurs et même chez certains professionnels tels que les dentistes. Conséquemment, ces appareils étaient facilement accessibles aux personnes de moins de 18 ans.

L'intervention de l'État avait donc pour but d'évincer les «vidéopokers» alors illégaux en prenant charge de ce type de jeu afin d'assurer d'une part, l'intégrité du jeu, d'autre part, que les revenus ne fassent plus l'objet d'évasion fiscale et, finalement, que les appareils ne soient plus accessibles aux personnes mineures.

Les modifications législatives de 1993 créaient la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) provenant de la fusion de la Régie des permis d'alcool du Québec, de la Commission des courses du Québec et de la Régie des loteries du Québec.

On confia à la RACJ l'administration, entre autres, de la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement* (ci-après appelée Loi sur les loteries)² et, en particulier, les responsabilités de l'immatriculation des appareils de loterie vidéo (ALV), du contrôle relatif à l'intégrité de ces appareils et de la délivrance des licences nécessaires au contrôle des sites d'exploitation, des manufacturiers, des réparateurs et des transporteurs d'appareils de loterie vidéo³. Son rôle est plus amplement décrit au chapitre qui suit sur l'état de situation.

La Société des loteries du Québec⁴ reçut le rôle de commercialiser et gérer le réseau des appareils de loterie vidéo sur le territoire du Québec.

Outre les casinos d'État⁵ et les bars dans les hippodromes (tel que précisé ci-après), le Québec décida d'autoriser l'installation d'appareils de loterie vidéo dans les bars, brasseries et tavernes où la présence des mineurs est interdite. L'objectif de départ était d'autoriser l'exploitation d'une seule licence par établissement licencié et d'éviter ainsi l'ouverture de centres de jeux (mini-casinos) et, jusqu'en 1995, le nombre d'appareils par

¹ *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux* et modifiant diverses dispositions législatives (1993, chapitre 39).

² L.R.Q. c. L-6.

³ Décision du Conseil des ministres du 16 juin 1993, numéro 93-131.

⁴ Une filiale fut créée le 27 juin 1993, soit la Société des loteries vidéo du Québec Inc. (SLVQ).

⁵ Dans les casinos, les appareils sont de type «machines à sous». À la différence des appareils installés dans les bars où le joueur réclame son gain du titulaire, l'appareil à sous donne l'argent directement au joueur.

licence était fonction de la capacité⁶ indiquée sur le permis d'alcool pour un maximum de cinq. Les ratios relatifs à la capacité furent abolis en 1995 mais la limite de cinq appareils par licence fut maintenue.

Les titulaires d'une licence de courses ou de piste de courses de chevaux de catégorie A ou B délivrée en vertu de la *Loi sur les courses*⁷ peuvent, à la condition de détenir une licence d'exploitant de site, exploiter un nombre supérieur d'appareils de loterie vidéo.

Les limites actuelles dans les hippodromes sont les suivantes :

- 200 appareils à la piste de courses de Montréal ;
- 100 appareils à la piste de courses de Québec ;
- 65 appareils à la piste de courses de Trois-Rivières et
- 65 appareils à la piste de courses d'Aylmer.

Toujours en 1995, on modifia la loi pour établir que l'exploitation d'un ALV aux conditions prévues par la Loi sur les loteries et les règlements est permise malgré tout règlement municipal⁸. Et, on introduisit alors l'obligation pour la Régie de suspendre ou révoquer le permis d'alcool en cause (bar, brasserie ou taverne) si le titulaire a toléré dans son établissement un appareil de loterie vidéo non immatriculé en vertu de la Loi sur les loteries⁹.

2. ÉTAT DE SITUATION

A. LES POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS DE LA RACJ EN MATIÈRE D'APPAREILS DE LOTERIE VIDÉO EXPLOITÉS AILLEURS QUE DANS UN CASINO D'ÉTAT

La compétence de la Régie est de 4 ordres :

i) d'ordre législatif

La loi constitutive de la RACJ prévoit qu'elle régit, entre autres, les loteries vidéo¹⁰. Pour ce faire, en ce qui a trait aux loteries vidéo exploitées ailleurs que dans un casino d'État¹¹, la Régie peut prendre des règles, lesquelles doivent être approuvées par le gouvernement¹².

⁶ Nombre de personnes autorisées dans la pièce où le permis d'alcool est exploité.

⁷ L.R.Q. c. C-72.1.

⁸ L.R.Q. c. L-6, article 36.3.

⁹ Articles 72.1 et 86, 2^e alinéa, Loi sur les permis d'alcool (L.R.Q. c. P-9.1).

¹⁰ Article 23, par. 4, Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux (L.R.Q. c. R. 6.1).

¹¹ La RACJ possède aussi des pouvoirs réglementaires en ce qui concerne le jeu dans les casinos d'État. Ses pouvoirs couvrent cependant des aspects de sécurité et d'ordre public plutôt que la protection des utilisateurs contre les effets potentiellement négatifs du jeu.

¹² L.R.Q. c. L-6, article 20.1.

Les dispositions habilitantes quant au pouvoir réglementaire sont très généreuses et la plus englobante prévoit que la RACJ peut déterminer les conditions d'obtention des licences prescrites ainsi que les normes, restrictions ou prohibitions relatives à leur exploitation. Elle peut aussi établir des normes, restrictions ou prohibitions relatives à la promotion, à la publicité ou aux programmes éducatifs.

ii) d'ordre décisionnel ou juridictionnel

Aucun appareil de loterie vidéo ne peut être exploité ailleurs que dans un casino d'État à moins que la Régie n'ait autorisé la délivrance d'une licence¹³.

Pour décider de l'octroi d'une licence, la Régie vérifie si les normes définies par les règles sont respectées (normes objectives) mais elle apprécie aussi la demande en fonction de l'intérêt public et de la tranquillité publique. Il s'agit là de critères dit d'opportunité plus que de légalité et une formation d'au moins deux régisseurs est alors saisie d'une demande.

À l'inverse, la Régie peut, si les conditions de délivrance ne sont plus remplies ou que l'exploitation est contraire à l'intérêt public, suspendre ou révoquer une licence ou refuser de la renouveler.

iii) d'ordre administratif

La RACJ, toujours par sa loi constitutive, doit contrôler l'exploitation des licences qu'elle a délivrées et surveiller les loteries vidéo¹⁴.

La surveillance des appareils s'exerce au moyen de leur immatriculation et de leur vérification au besoin¹⁵. Le contrôle de l'exploitation doit s'exercer par des inspections¹⁶ et des interventions auprès des titulaires concernés, le cas échéant, pour que les régisseurs puissent décider de la mesure appropriée.

iv) d'ordre conseil

De façon particulière et expresse, et en raison des craintes que l'ouverture de casinos d'État et la légalisation des appareils de loterie vidéo pouvaient susciter en regard de l'ordre public, de la sécurité publique et des conséquences sociales (entre autres le risque d'augmentation de joueurs compulsifs), le législateur a confié à la RACJ le pouvoir et la responsabilité de formuler des avis sur toute question concernant les impacts sociaux et les

¹³ Article 23, par. 1^o de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, précitée note 10 et art. 34 de la *Loi sur les loteries*, précitée note 2.

¹⁴ Article 23, par. 2^o et 4^o de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, précitée note 10.

¹⁵ Articles 52.1, 52.15 et 53 de la *Loi sur les loteries*, précitée note 2.

¹⁶ Articles 68 et suivants, *Loi sur les loteries*, précitée note 2.

mesures de sécurité que peuvent nécessiter les activités visées par les lois ou règlements dont la Régie est chargée de l'administration dont évidemment l'exploitation des ALV et des activités découlant des systèmes de loterie et des appareils de loterie vidéo exploités dans les casinos d'État¹⁷. Elle peut tenir des consultations publiques à cette fin.

B. QUELQUES CRITÈRES D'ATTRIBUTION ET DE MAINTIEN DES LICENCES D'EXPLOITANT DE SITE D'APPAREILS DE LOTERIE VIDÉO

i) Les critères déterminés par la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement* ainsi que les *Règles sur les appareils de loterie vidéo*¹⁸

Une licence d'exploitant de site¹⁹ peut être exploitée dans l'une ou l'autre des catégories d'établissements suivantes :

- 1° un bar
- 2° une brasserie
- 3° une taverne

à la condition qu'aucune des mentions énumérées ci-après ne soit inscrite sur le permis : théâtre, amphithéâtre, centre sportif, terrasse, pavillon de chasse ou de pêche, transporteur public, aire commune de restauration ou d'exposition. De même, aucune licence ne peut être exploitée dans un lieu de fabrication artisanale de boissons alcooliques ou lorsque le permis ne précise pas de capacité tels les mini-bars ou les distributrices de boissons alcooliques²⁰.

Le motif de ces dernières restrictions est évident : elles visent la protection des mineurs car dans ces lieux où des permis d'alcool peuvent être exploités (ex : terrasse, centre sportif), leur présence est admise même s'ils ne peuvent consommer de boissons alcooliques.

Le gouvernement, en approuvant les règles adoptées par la Régie, a donc marqué dès le départ une intention ferme de ne pas exposer les mineurs à des appareils de loterie vidéo.

Il a aussi soumis l'exploitation d'une licence à l'exploitation principale d'un permis d'alcool. Aucun appareil ne peut faire l'objet d'une exploitation indépendante. La licence est un accessoire du permis de bar, de brasserie ou de taverne.

La capacité minimale du bar, de la brasserie ou de la taverne doit être de 15 places.

¹⁷ Mais aussi l'exploitation des permis d'alcool, les courses, les sports de combat, les appareils d'amusement et les loteries.

¹⁸ Loi sur les loteries, précitée note 2 et D. 1254-93.

¹⁹ Les règles créent aussi les catégories de licences de manufacturier et de réparateur.

²⁰ Article 26 des *Règles sur les appareils de loterie vidéo*, ci-après appelées les Règles.

Sauf lorsque l'établissement est situé dans une zone industrielle ou commerciale, une demande de licence doit être publiée dans un journal distribué sur le territoire de la municipalité où est situé l'établissement²¹. Toute personne, société ou association peut s'opposer à la délivrance de la licence dans les 15 jours de cette publication²².

Selon l'article 27 des règles²³, les appareils ne doivent pas être installés dans les endroits suivants :

- 1° les aires de préparation des boissons alcooliques ;
- 2° sur les comptoirs de service de celles-ci ;
- 3° dans les salles de toilettes ;
- 4° les vestiaires ;
- 5° les aires réservées aux employés de l'établissement.

Une affiche à proximité des appareils doit indiquer qu'il est interdit à une personne âgée de moins de 18 ans de jouer avec un appareil de loterie vidéo.

Comme déjà dit, au plus cinq appareils de loterie vidéo peuvent être autorisés dans un établissement où est exploitée une licence d'exploitant de site²⁴.

Il revient à la Société des loteries du Québec de déterminer le nombre d'appareils à installer jusqu'à concurrence de ce maximum de cinq là où une licence a été délivrée.

Toujours selon les règles, le titulaire d'une licence doit assister aux séances de formation et d'information organisées par la Régie ou la Société des loteries du Québec et ce titulaire doit offrir une formation minimale d'une heure à son personnel relative aux droits et obligations liés à l'exploitation de sa licence²⁵.

Aucune restriction ne régit la publicité sauf celle interdisant de s'adresser à une personne mineure si ce n'est pour promouvoir l'abstinence ou la modération²⁶.

En vertu de l'article 52 de la Loi sur les loteries, la licence est incessible. De plus, elle expire à la date qui y est inscrite et ne peut être délivrée pour une durée de plus d'un an.

La licence ne fait donc pas partie du patrimoine du titulaire et a, essentiellement, un caractère temporaire.

²¹ Article 36 des Règles.

²² Article 36.2 de la Loi sur les loteries, précitée note 2.

²³ Un projet de modifications aux règles visant, entre autres, à éliminer les premier et deuxième paragraphes, compte tenu des développements technologiques quant aux appareils de type comptoir, fut publié le 26 juillet 2000.

²⁴ Article 29 des Règles.

²⁵ Articles 42 et 43 des Règles.

²⁶ Le projet de modifications des règles en cours interdit l'utilisation du mot «casino».

La licence peut être renouvelée à certaines conditions et pour une période d'un an. Le titulaire doit, entre autres, avoir respecté les obligations légales avant l'expiration de sa licence et satisfaire aux autres conditions d'obtention de la licence.

ii) Les critères développés par la jurisprudence de la RACJ

Depuis l'implantation du réseau d'État d'appareils de loterie vidéo en 1994 et les mesures additionnelles de 1995, les exploitants de site ont constaté la rentabilité des appareils. On a donc assisté au phénomène de la subdivision des commerces afin d'obtenir des permis d'alcool additionnels. Par exemple, des restaurants ont créé une section «bar» dans le but d'obtenir une licence d'exploitant de site d'appareils de loterie vidéo et des bars ont divisé leur établissement pour en créer plusieurs à l'intérieur du même local et ainsi multiplier les licences d'appareils de loterie vidéo.

Les régisseurs exigent que chaque bar soit autonome (équipement complet, personnel suffisant, etc.) et que la pièce où le permis d'alcool sera exploité soit conforme aux normes d'aménagement applicables à la délivrance d'un tel permis²⁷. En matière de permis d'alcool, un établissement peut correspondre à une pièce.

La RACJ tente aussi d'apprécier le potentiel de rentabilité du bar en relation avec les recettes projetées qui proviendraient des ALV de manière à ce que l'exploitation du permis d'alcool demeure l'activité principale.

D'autre part, à compter de la 3^e licence demandée à l'intérieur d'un même commerce, la RACJ est de plus en plus sévère, surtout lorsque les capacités des pièces sont relativement faibles et n'hésite pas, au nom de l'intérêt public, à refuser la nouvelle licence lorsque le résultat sera la création d'un centre de jeux de type «mini-casino».

Ce pouvoir discrétionnaire de la Régie d'évaluer ce que constitue l'intérêt public en la matière a été reconnu par la Cour supérieure et le Tribunal administratif du Québec²⁸.

Récemment, la RACJ a décidé d'une plus grande sévérité, même pour les deuxièmes licences, lorsque les capacités en cause sont relativement faibles.

²⁷ Règlement concernant les normes d'aménagement des établissements D. 1989-82 du 02-09-82 et modifications.

²⁸ Entre autres dans le dossier 9038-1534 Québec Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux, C.S. no 200-05-008317-971 du 12 janvier 1998 et «L'International Bistro-Restaurant» c. RACJ, TAQ, décision AE-Q-98-0013 du 26 octobre 1998.

C. LES ALV EN CHIFFRES

i) au Québec

À la fin de l'année 1999-2000, la SLVQ exploitait 15 221 appareils dans 4 141 commerces, soit en moyenne 3,6 appareils par site²⁹.

Même en tenant compte des «machines à sous» installées dans les casinos d'État, cela représente deux fois moins d'appareils de jeux qu'en 1993.

Il n'est pas dans les intentions du gouvernement d'autoriser l'augmentation du nombre d'appareils disponibles. On investit plutôt dans la modernisation du parc d'équipements.

Pour l'ensemble du Québec la moyenne serait d'un appareil de loterie vidéo pour 356 habitants adultes.

Par ailleurs, au 31 mars 2000, 409 établissements incluant les quatre hippodromes du Québec possédaient deux licences et plus pour un total de 877 licences. Cela ne signifie pas que plus de cinq appareils y sont installés. Il s'agit d'un maximum possible.

ii) ailleurs qu'au Québec

Il y aurait plus de 300 000 appareils de loterie vidéo exploités à travers le monde dont 180 000 en Australie seulement. Ceux-ci seraient répartis dans des clubs privés pouvant accueillir jusqu'à 400 appareils en plus de ceux installés dans les casinos³⁰.

Le tableau de l'annexe A permet de situer le Québec parmi les provinces du Canada et les États américains où on exploite ce genre d'appareils. L'ordre de déroulement des juridictions est en fonction du ratio par habitant et permet de constater que la disponibilité au Québec à cet égard, au 31 mars 1999, se situait parmi les plus faibles³¹.

En Ontario, une pause de trois ans a été décrétée en juin 2000 par le Secrétariat du Conseil de gestion pour l'implantation de nouveaux casinos. À cette occasion, on a confirmé l'engagement pris en 1998 voulant qu'aucun appareil de loterie vidéo ne soit installé dans les bars et restaurants de quartier.

²⁹ Source : rapport annuel 1999-2000 de Loto-Québec, p. 52. Au 31 mars 1999, la SLVQ exploitait 15 314 appareils dans 4 175 établissements.

³⁰ Source : *Lafleur's Lotteries World. Fiseal 1999. VLT Special Report.*

³¹ Le ratio de l'annexe A n'est pas établi en fonction de la population adulte mais de l'ensemble de la population. C'est ce qui explique l'écart avec le ratio indiqué au point C. i).

Par ailleurs, en juin 1998, la Nouvelle-Écosse a adopté une loi interdisant la mise en opération de nouveaux appareils de loterie vidéo sur son territoire.

D. LA RENTABILITÉ DE L'EXPLOITATION DES APPAREILS DE LOTERIE VIDÉO (AILLEURS QUE DANS UN CASINO D'ÉTAT)

Les revenus de la Société des loteries vidéo du Québec ont progressé pour la 6^e année consécutive selon les rapports annuels de Loto-Québec et le bénéfice net de cette filiale atteignait 553,8 millions au 31 mars 2000, soit 24,7 % de plus que celui de l'exercice précédent.

La contribution de la SLVQ au bénéfice net de Loto-Québec est maintenant de 41,8 % soit la plus forte de tous ses secteurs d'activité.

E. LA PROBLÉMATIQUE DU CONTRÔLE DES CONDITIONS EN COURS D'EXPLOITATION

Dans les faits, il arrive trop souvent que les conditions de délivrance exposées au point 2. B. ne soient pas respectées durant le cours de l'exploitation de la licence dont le renouvellement est en pratique automatique.

On rapporte l'existence de bars «fictifs» où la seule activité en exploitation est le jeu au moyen des ALV, des aménagements inadéquats de sorte qu'un seul comptoir / bar dessert plusieurs pièces adjacentes mais subdivisées alors que des permis d'alcool y sont en vigueur et pire, d'autres où les cloisons séparatives ont été démolies ou modifiées.

Cette dernière situation est particulièrement problématique lorsque le permis d'alcool et la licence d'appareils de loterie vidéo sont exploités dans un lieu avec des permis d'alcool en vigueur appartenant à d'autres catégories permettant la présence de mineurs (exemple : restaurant).

Dans certains restaurants à vocation familiale, les appareils de loterie vidéo sont visibles ou peuvent être entendus de la section de restauration ou encore, on doit passer par le bar pour accéder au restaurant. Les mineurs sont alors en contact avec les appareils.

Les contrôles doivent être renforcés.

F. LES EFFETS NÉGATIFS DES JEUX DE HASARD ET D'ARGENT : LE JEU PATHOLOGIQUE

Personne ne nie la face négative des jeux de hasard et d'argent soit le risque que des personnes développent une dépendance incontrôlée et le fait qu'un certain nombre développe cette dépendance.

i) l'impact des ALV sur le jeu pathologique

Il n'est pas aisé de quantifier la part d'incidence du jeu pathologique attribuable aux appareils de loterie vidéo.

L'implantation du réseau légal d'appareils de loterie vidéo a débuté il y a un peu plus de cinq ans au Québec, mais l'exploitation des appareils de loterie vidéo illégaux existait bien avant. Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions spécifiques sur l'impact du réseau d'État d'appareils de loterie vidéo sur le jeu compulsif. D'ailleurs, aucune méthodologie universellement reconnue n'est encore établie pour évaluer les coûts sociaux découlant des jeux de hasard et d'argent.

Cependant, certains organismes d'aide aux joueurs pathologiques ont à ce jour fait état de constatations et quelques études ont porté sur ce sujet.

Le jeu pathologique est décrit par l'Association américaine de psychiatrie comme étant une «perte de maîtrise continue ou périodique face au jeu». Le jeu pathologique est reconnu comme un trouble psychiatrique depuis 1980.

Plusieurs recherches tendent à démontrer qu'il existe un lien étroit entre le jeu sur les appareils de loterie vidéo et le jeu pathologique.

Cette forme de jeu, soit au moyen d'appareils vidéo, est la plus souvent mentionnée par les joueurs pathologiques traités dans des cliniques ou participant à des groupes d'entraide en Espagne, en Allemagne, en Hollande de même que ceux de cinq États américains³².

Il ressort d'une analyse³³ conduite au Québec que 2,1 % de la population serait aux prises avec des problèmes de jeu compulsif. Pour sa part, l'Alberta connaîtrait un taux de 2,7 % de sa population et la Saskatchewan a le taux le plus bas avec 1,2 % de sa population présentant des problèmes de jeu compulsif³⁴.

³² BECONA, E., LABRADOR, F., ECHEBURUA, E., OCHOA, E., ET VALLEJO, M.A. Slot machine gaming in Spain : An important and new social problem. *Journal of Gaming Studies*, 11, 1995, 265-286

³³ Étude inédite réalisée par M. Robert Ladouceur, chercheur et clinicien citée dans le document de travail du ministère de la Santé et des Services sociaux intitulé «*Jeux de hasard et d'argent*», juin 2000.

³⁴ LADOUCEUR, R. JACQUES, C. FERLAND, F. et GIROUX, I. (soumis). Prevalence of problem gambling : A replication study 7 years later. *Canadian Journal of Psychiatry*, vol. 44 no 8, octobre 1999, p. 802.
GOUVERNEMENT DU CANADA. *Les jeux de hasard au Canada*. Conseil national de bien-être social, 1996, p. 18.

Une appréhension répandue veut que le regroupement dans un même lieu d'un grand nombre d'appareils de loterie vidéo favorise le jeu compulsif. Mais d'autres voient dans l'accessibilité et la disponibilité des appareils une cause plus importante que la concentration.

Au Québec, le professeur Robert Ladouceur³⁵ mentionne lors d'exposés sur le sujet que 95 % des gens qu'il traite pour des problèmes reliés au jeu pathologique, indiquent les appareils de loterie vidéo comme jeu auquel ils s'adonnent.

De son côté, l'organisme «Jeu : Aide et Référence» qui est un service téléphonique d'information, de référence et d'écoute sur le jeu compulsif mentionne dans son dernier rapport annuel que sur 6 671 appels reçus, 2 781 portaient sur les appareils de loterie vidéo.

Finalement, la Maison Claude Bilodeau ouverte à l'automne 1999 et ayant pour but de venir en aide aux joueurs compulsifs, mentionnait que depuis son ouverture, soit en novembre 1999, 94,4 % des demandes d'aide pour des problèmes reliés au jeu compulsif originaient de l'utilisation d'appareils de loterie vidéo.

ii) le jeu compulsif et les jeunes

Plusieurs études démontrent que les problèmes reliés au jeu sont inquiétants, particulièrement chez les jeunes (18 ans et moins). Des spécialistes voient un lien entre l'âge auquel le jeune s'initie au jeu en général et ses chances de développer un problème relié au jeu³⁶.

On démontre aussi qu'il existerait un lien entre le jeu, la délinquance, la consommation de drogues et d'alcool.

En 1996, dans la région de Québec on a constaté que 7,4 % des jeunes de moins de 18 ans présentaient des problèmes reliés au jeu³⁷. 34 % des jeunes ayant participé à cette étude ont répondu avoir déjà joué sur des appareils de loterie vidéo. Il s'agissait alors principalement d'appareils de loterie vidéo illégaux exploités avant 1993.

En 1997, l'Université McGill obtint des résultats similaires³⁸.

³⁵ Le professeur Robert Ladouceur est responsable du *Centre québécois d'excellence pour la prévention et le traitement du jeu* rattaché à l'École de psychologie de l'Université Laval. Site internet du Centre www.psy.ulaval.ca/~jeux.

³⁶ GRIFFITHS, M.D. The acquisition, development, and maintenance of fruit machine gambling in adolescents. *Journal of gambling Studies*, 6(3), 193-204. LESIEUR, H.R. et KELIN, R. Pathological gambling among high school students. *Addictive Behaviors*, 12, 1987, 129-135.

³⁷ LADOUCEUR, R., BOUDREAU, N., JACQUES, C. et VITARO, F. Pathological Gambling And Related Problems Among Adolescents. Manuscrit soumis à *Addictive Behaviors*, 1998.

³⁸ GUPTA, R. et DEREVENSKY, J.L. *Adolescent gambling behavior: A revalence study and examination of the correlates associated with problem gambling*. McGill University, Montréal, 1997.

Par ailleurs, 86 % des parents croient que les activités de jeu doivent être réduites chez les jeunes et qu'un programme de prévention devrait être mis sur pied dans les écoles³⁹.

On établit une relation entre la visibilité et l'accessibilité des appareils de loterie et leur attrait auprès des jeunes.

iii) le jeu pathologique et le suicide

Le Bureau du coroner a compilé 27 rapports en 1999 où la ou une des causes déterminantes de suicide découleraient d'un problème de jeu important.

En 1998, ce nombre était de six.

iv) les efforts et investissements pour contrer les effets négatifs du jeu compulsif

Loto-Québec a elle-même consacré, depuis plus de vingt ans, de nombreux efforts afin de mieux comprendre la problématique du jeu pathologique et des mesures de prévention novatrices et internationalement reconnues ont d'ailleurs été mises en place⁴⁰.

En 1999-2000, Loto-Québec a soutenu d'une subvention de 2,1 millions de dollars la recherche scientifique et les activités d'information et de sensibilisation publique concernant le jeu pathologique et consacré 1,37 million de dollars au financement des activités de prévention réalisées en partenariat et en commandite avec des intervenants publics⁴¹.

En mars 2000, le vice-premier ministre et ministre d'État à l'Économie et aux Finances, M. Bernard Landry, annonçait, à l'occasion du dernier budget, que 44 millions \$ seraient consacrés pour les cinq prochaines années dans le domaine de la santé afin de prévenir le développement du jeu pathologique et de traiter les personnes qui ont développé cette maladie.

Par la suite, le ministre délégué à la Santé, aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse et ministre responsable du Loisir, du Sport et du Plein Air, M. Gilles Baril, a rendu public, le 8 juin dernier, le document de travail sur le jeu de hasard et d'argent, à partir duquel seront établies les actions prochaines du ministère de la Santé et des Services sociaux en ce qui a trait au jeu pathologique. Ces actions détaillées seront dévoilées au début de l'automne prochain.

³⁹ LADOUCEUR, R. JACQUES, C. FERLAND, F. et GIROUX, I. Parents' attitudes and knowledge regarding gambling among youths. Manuscrit soumis à *Journal of Gambling Studies*.

⁴⁰ Site internet de Loto-Québec, précité note 14.

⁴¹ Rapport annuel, 1999-2000, Loto-Québec, p. 34.

G. LE RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR L'ANNÉE 1999-2000

Dans son dernier rapport, le Vérificateur général consacre un chapitre entier à la gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent.

Le message central du Vérificateur général peut se résumer comme suit :

reconnaissant qu'en 1997-1998, l'industrie du jeu a généré 3 % des recettes gouvernementales du Québec (1,1 milliard de dollars) et que sans cette rentrée d'argent, il serait nécessaire de trouver une autre manière d'assurer cette part du financement des services publics, il importe que le gouvernement soit plus vigilant quant à la gestion des jeux de hasard afin de s'assurer que ceux-ci n'entraînent pas plus de répercussions sociales et économiques indésirables que les avantages qui en découlent⁴².

H. ANALYSE DE LA SITUATION

À la demande du ministre de la Sécurité publique, la RACJ a produit une analyse de la situation décrite ci-avant.

Vu le fait que le nombre d'appareils de loterie vidéo en exploitation est inférieur de moitié quand on le compare au nombre existant avant la législation de 1993, que Loto-Québec ne projette pas d'augmenter ce nombre de 15 000 appareils et vu le ratio par habitant qui situe avantageusement le Québec par rapport aux juridictions nord-américaines où on exploite ce jeu⁴³, la Régie considère qu'il n'y a pas lieu, dans l'état des connaissances actuelles, de remettre en cause les choix exercés en 1993 quant aux appareils de loterie vidéo.

Cependant, des actions concrètes et des mesures de redressement s'imposent pour assurer l'équilibre recherché au départ entre la rentabilité escomptée et la protection du public et réduire ainsi les effets négatifs qui peuvent mettre en péril les choix antérieurs. Parmi ces mesures et sous réserve de l'approbation du gouvernement, les régisseurs de la Régie des alcools, des courses et des jeux réunis en séance plénière ont donné un accord de principe au resserrement de certaines règles d'attribution des licences d'exploitant de site d'appareils de loterie vidéo, tel qu'explicité ci-après.

⁴² Voir en particulier les points 12.1 et 12.10 des faits saillants du chapitre 12.

⁴³ Voir C. ii) et l'annexe A.

i) le resserrement des critères d'attribution et de maintien des licences d'exploitant de site d'appareils de loterie vidéo

Pour agir sur le problème du jeu pathologique chez les adultes et surtout assurer la protection des mineurs de manière à ce qu'ils soient à l'abri de l'attrait du jeu et ne développent pas de dépendance, des moyens concrets devraient être pris. Ces moyens touchent

- **à l'accessibilité des appareils :**

l'introduction d'une règle interdisant la possession de multiples licences apparaît impérative et réalisable à court terme. Ainsi, les concentrations dans un même établissement n'augmenteraient pas. Quant aux concentrations périphériques et à la répartition territoriale, on ne pourra s'attaquer efficacement au problème que lorsqu'il sera mieux posé (diagnostic) et documenté. D'où la nécessité de réaliser des études sur les impacts sociaux.

Cela ne signifie pas qu'aucune mesure utile ne puisse être prise à cet égard dans l'intervalle. Face à une preuve de concentration excessive dans un secteur déterminé, la Régie, au nom de l'intérêt public, pourrait refuser d'autoriser la délivrance de nouvelles licences.

Aussi, le contrôle en cours d'exploitation afin de contrer les bars dits «fictifs» qui sont véritablement des centres de jeux et les lieux où on déroge aux règles s'avère essentiel.

Par ailleurs, toujours en regard de l'accessibilité (mais aussi de la visibilité), le fait que des appareils puissent être vus ou entendus par des mineurs à certains endroits ne peut être davantage toléré.

Ainsi, dans les commerces à vocations multiples (bar et restaurant, bar à l'intérieur d'un centre sportif, d'un aréna, d'une salle de billard, etc.), les exigences quant à l'aménagement des pièces où le permis de bar est exploité et où on veut obtenir une licence d'exploitant de site d'appareils de loterie vidéo devraient être plus sévères. Dans ces cas, les Règles pourraient imposer une étanchéité complète entre les différentes pièces à vocation différente.

Pour arriver à réduire ainsi l'accessibilité, les Règles particulières aux appareils de loterie vidéo doivent poser, lorsque nécessaire, des conditions spécifiques et différentes de celles exigées pour l'obtention d'un permis de bar, de brasserie ou de taverne où on n'entend pas exploiter une licence.

Le concept «d'établissement» doit être défini distinctement en regard des ALV de celui décrit pour l'obtention d'un permis d'alcool afin de contourner le phénomène du fractionnement des bars et, comme dit ci-haut, des normes d'aménagement particulières pourraient être prescrites dans les établissements à vocations multiples.

De plus, s'il est démontré qu'en raison de l'environnement, par exemple, dans un aréna fréquenté par une jeune clientèle plutôt que par des adultes, il est inopportun d'accorder une licence, la Régie, au nom de l'intérêt public pourra agir ;

- ***à la visibilité des appareils :***

par ailleurs, en regard de la visibilité, en aucun cas, les appareils ne devraient être vus ou aperçus d'une aire publique (rue, aire publique de circulation dans un centre commercial, un corridor d'accès au métro, etc.) ;

- ***à la publicité de ces appareils :***

toujours afin de réduire la sollicitation auprès des mineurs et des adultes vulnérables, les Règles devraient contenir des restrictions en matière de publicité.

ii) la responsabilité de la RACJ à l'égard des impacts sociaux et les conclusions du rapport du Vérificateur général

Comme avant exprimé et rappelé par le Vérificateur général, la responsabilité de la RACJ de fournir des avis sur les impacts sociaux ne concerne pas que les appareils de loterie vidéo.

Il apparaît nécessaire que des travaux d'étude soient réalisés en priorité à l'égard des appareils de loterie vidéo et des jeux dans les casinos (machines à sous). Pour rentabiliser de nouveaux investissements financiers, les études devraient cependant tenir compte de toutes celles menées par ailleurs et se faire en concertation avec les autres acteurs gouvernementaux concernés tout en gardant leur caractère d'indépendance.

D'autre part, au lendemain de la diffusion du dernier rapport du Vérificateur général, le ministre de la Sécurité publique a demandé à la RACJ de prendre l'initiative de regrouper les principaux intéressés pour assurer cette concertation.

3. RECOMMANDATIONS

La RACJ recommande :

3.1 QUANT AU RESSERREMENT DES CRITÈRES D'ATTRIBUTION ET DE MAINTIEN DES LICENCES D'EXPLOITANT D'APPAREILS DE LOTERIE VIDÉO

3.1.1 Délivrance d'une seule licence par établissement

Il est proposé de modifier les *Règles sur les appareils de loterie vidéo* pour prévoir qu'une seule licence puisse être délivrée dans un même établissement, quel que soit le nombre de permis d'alcool qui y sont exploités.

3.1.2 Normes d'aménagement des bars, brasseries et tavernes situés dans des lieux à vocations multiples

Il est proposé de modifier les *Règles sur les appareils de loterie vidéo* pour établir que, lorsqu'un bar, une brasserie ou une taverne côtoie dans un même lieu des activités diverses (restaurant avec bar, bar dans un centre sportif, etc.), une licence d'exploitant d'appareils de loterie vidéo ne puisse y être exploitée que si ce bar (ou brasserie ou taverne) est totalement indépendant des autres sections de l'immeuble et est pour ce faire fermé par des cloisons opaques et entières⁴⁴.

3.1.3 Visibilité des appareils de loterie vidéo

Il est proposé de modifier les *Règles sur les appareils de loterie vidéo* pour prévoir que les appareils de loterie vidéo doivent être installés de façon à ce qu'ils ne puissent être vus ou aperçus d'une aire publique située à l'extérieur de l'établissement (rue, stationnement, corridor de centre commercial, aire d'accès au métro, etc.).

3.1.4 Promotion et publicité

Il est proposé de modifier les *Règles sur les appareils de loterie vidéo* pour prohiber toute forme de promotion et de publicité relatives aux appareils de loterie vidéo sauf au moyen d'une seule affiche par établissement aux dimensions restreintes et dont le texte se limiterait aux mots «loterie vidéo».

⁴⁴

C'est-à-dire allant du plancher au plafond, sauf les cas exceptionnels où les contraintes structurelles ne le permettraient pas. Alors, un mur d'une hauteur d'au moins 7 pieds serait exigé.

Une promotion ou une publicité relative aux appareils de loterie vidéo serait également permise lorsqu'elle viserait à promouvoir l'abstinence ou la modération au jeu ou à donner de l'information sur les effets ou les conséquences d'une participation excessive au jeu.

3.2 QUANT À LA RÉALISATION DES ÉTUDES CONCERNANT LES IMPACTS SOCIAUX

Que la RACJ réalise ces études en concertation avec les acteurs gouvernementaux concernés et en tenant compte des travaux réalisés par ailleurs.

ANNEXE A

NOMBRE D'APPAREILS DE LOTERIE VIDÉO PER CAPITA ET PAR SITE AU 31/03/1999			
PROVINCE-ÉTAT	HABITANTS (1)	SITES	MOY./SITES
Montana	1 x 45	1 759	11,17
Dakota du Sud	1 x 91	1 406	5,7
Terre-Neuve (2)	1 x 216	548	4,56
Manitoba	1 x 258	548	8,09
Nouvelle-Écosse (2)	1 x 261	613	5,86
Louisiane	1 x 280	3 656	4,28
Nouveau-Brunswick (2)	1 x 281	744	3,61
Saskatchewan	1 x 287	627	5,71
Île-du-Prince-Édouard (2)	1 x 335	93	4,43
Oregon	1 x 376	1 835	4,81
Québec	1 x 480	4 175	3,6
Alberta	1 x 498	1 223	4,86
Delaware (3)	1 x 216	3	1 164,33
Virginie-Occidentale (3)	1 x 526	4	855,75
Rhode Island (3)	1 x 609	2	814,0

- (1) L'ensemble de la population est ici prise en compte et non seulement la population adulte.
(2) Statistiques au 30 septembre 1999
(3) Dans ces trois derniers états, l'exploitation est concentrée dans les hippodromes et dans des salons de jeux et parcs de Jal Alai et pistes de courses de chiens.

Source des données : www.statcan.ca/francais/Pgdb/People/Population/demo02_f.htm
www.census.gov/population/estimates/state/st-99-3.txt
La Fleur's Fiscal 1999 VLT Special Report.
Rapport annuel 1998-1999 de la Société des loteries de l'Atlantique.