

**Bibliothèque  
et Archives  
nationales**

**Québec**



Le présent fichier est une publication en ligne reçue en dépôt légal, convertie en format PDF et archivée par Bibliothèque et Archives nationales du Québec. L'information contenue dans le fichier peut donc être périmée et certains liens externes peuvent être inactifs.

Version visionnée sur le site Internet d'origine le 8 janvier 2009.

Section du dépôt légal



## Rapports spéciaux

Mandat

Organisation

Domaines d'intervention

Pourquoi et comment  
présenter votre plainte?

Protectrice du citoyen

### Publications

- Rapports annuels
- Rapports d'intervention
- Rapports spéciaux
- Les Chroniques du Protecteur du citoyen
- Dépliant
- Communiqués
- Discours
- Guides et réflexions
- Archives

### Volet international

# Réflexion du Protecteur du citoyen sur les jeux de hasard et d'argent, le rôle de l'État et sur la liberté et la responsabilité des citoyens

Novembre 2001

---

## Introduction

### Une problématique complexe parmi tant d'autres touchant les libertés des citoyens.

Le Protecteur du citoyen est d'opinion que la question de la pathologie reliée au jeu ne doit pas être traitée de façon isolée. D'autres problématiques du même ordre existent pour lesquelles des solutions doivent également être envisagées.

En effet, comme le soulignait en page éditoriale le journaliste Mario Roy, du journal *La Presse* :

« Le principe de réalité est incontournable : hier, aujourd'hui et demain, l'État s'est jeté, se jette et se jettera dans des situations inextricables, kafkaïennes, à chaque fois qu'il s'est mêlé, se mêle et se mêlera de codifier la morale. Et de réprimer, ou au contraire de lui-même pratiquer, ce qu'on désigne comme les crimes sans victimes et qui sont plus justement encore des crimes à victimes consentantes. Les drogues douces, l'alcool, le tabac, le jeu, la prostitution entrent tous dans cette catégorie ».

Bien que l'on puisse certainement contester l'utilisation du mot crime pour la majorité de ces « activités », cette citation illustre bien la complexité de ce genre de problème.

Sur un plan encore plus large se pose aussi toute la question de savoir jusqu'où l'État peut aller en matière d'imposition d'obligations, d'interdits ou d'irritants de toutes sortes ayant pour but, certes à première vue toujours légitime, d'assurer la protection de la vie, de la santé ou de la sécurité des citoyens. Doit-on toujours pour « plus » de santé et « plus » de sécurité continuer à imposer plus d'encadrement, plus de restrictions aux libertés? « L'État providence » est-il en train de se transformer en « État ange gardien »? Dans quelle mesure peut-on contraindre l'immense majorité des citoyens pour pallier les risques que quelques-uns peuvent faire courir à eux-mêmes et quelquefois aux autres?

Le Protecteur du citoyen rappelle qu'il existe, dans une société libre et démocratique comme la nôtre, des limites que doit respecter l'État dans son devoir légitime d'assurer la santé, le bien-être et la sécurité des citoyens. Une société sans risques, aseptisée, au sein de laquelle toute dangerosité aura été éliminée par une réglementation sévère et des contrôles rigoureux ne saurait exister, sinon aux dépens de la liberté des citoyens.

Pour augmenter constamment le degré de santé ou de sécurité, on devra faire appel à des restrictions toujours plus sévères et à des mesures toujours plus coercitives qui risqueront de se révéler de moins en moins efficaces et efficaces. En économie, on appelle cela la théorie des rendements décroissants.

Le Protecteur du citoyen ne prétend pas avoir toutes les réponses à cette problématique d'importance. Il croit cependant qu'une réflexion sérieuse doit être amorcée à cet égard. Il est également d'avis qu'il y a lieu pour les pouvoirs publics de bien réfléchir avant d'adopter de nouvelles mesures ayant pour effet de réduire dans la vie courante, les espaces de liberté et de responsabilité des citoyens.

Dans le présent document, il énonce des principes et des valeurs qui doivent, selon lui, inspirer les activités de l'État dans ses interventions concernant la pathologie reliée au jeu. À partir de ces principes et valeurs, il formule également quelques suggestions concernant le problème spécifique des abus de jeu.

## LES PRINCIPES ET VALEURS EN JEU

### **Les citoyens doivent être considérés comme des êtres libres et responsables**

Le Protecteur du citoyen pose comme principe de départ que dans une société démocratique, le citoyen doit être considéré comme une personne **libre**. C'est lui, citoyen, qui, dans la majorité des cas, doit être le premier responsable de ses choix de vie. Les Américains ont même fait de « la recherche du bonheur » un droit constitutionnel reconnu.

Le Protecteur du citoyen croit donc que l'État doit favoriser la prise en main du citoyen par lui-même afin qu'il devienne un être capable de donner un sens à sa vie, capable de façonner les outils de son propre bonheur. La sagesse personnelle prend appui sur la connaissance de ses forces et de ses faiblesses, connaissance basée sur l'enseignement tiré de l'essai et de l'erreur. La société doit, dans la mesure du possible, éviter de se substituer à l'individu en cette matière à défaut de quoi la déresponsabilisation personnelle s'installe, prémisse à la dépendance.

Le Protecteur du citoyen considère en outre que les citoyens, dans leur immense majorité, sont **responsables**, c'est-à-dire capables d'éviter les excès et de « consommer » avec modération. Il faut donc éviter de déresponsabiliser les gens par une approche que l'on pourrait qualifier, faute de mieux, de « victimisation ». Qui dit victime suppose coupable et, dans une telle équation, le coupable est nécessairement un autre, n'importe qui sauf l'utilisateur lui-même. Sauf exceptions à être démontrées, cette approche est en bout de piste **méprisante et débilite** à l'égard du citoyen. Relève également d'un état d'esprit similaire, cette dangereuse tendance à considérer les citoyens comme des chiens de Pavlov, que la seule vue de la consommation d'un verre de bière à la télévision ou d'une marque de cigarettes sur une scène de spectacles suffirait à précipiter dans les affres de l'alcoolisme ou du tabagisme.

Il est généralement reconnu que de 1,5 % à 3 %<sup>1, 2, 3</sup> de la population présente un risque de développer un problème de surconsommation avec les jeux de hasard. Quant au reste de la population, soit qu'elle n'entretient aucun rapport avec ce type de loisir, soit qu'elle s'y adonne modérément, c'est-à-dire d'une manière responsable.

Cela dit, le Protecteur du citoyen reconnaît néanmoins que certaines personnes sont plus vulnérables et versent plus facilement dans l'excès. Il en est ainsi du jeu comme du tabac, de l'alcool, des drogues, de la boulimie, de l'Internet ou du sexe. Leur consommation immodérée peut entraîner, pour certains, des effets sur leur équilibre psychologique, leur santé, leurs finances personnelles, leurs rapports familiaux ou leur emploi. Les études sur le sujet ne permettent par ailleurs pas de considérer que l'abus des jeux de hasard a des répercussions sur la commission de crimes graves, au sens de crimes mettant en danger la vie et la sécurité; l'abus pourra mener le plus souvent à des délits de malhonnêteté ou d'appropriation. Il demeure que cela ne sera le lot que d'une petite partie<sup>4</sup> de la population.

À titre de comparaison, on a remarqué qu'une tendance s'est développée ces dernières années, soit la pratique de certains sports d'élite, à dangerosité élevée. S'y adonne une très faible partie de la population, en particulier les plus jeunes adultes et la pratique de ces activités comporte pour eux des risques élevés de blessures sérieuses, parfois même fatales. Qu'on songe à la course automobile, au ski acrobatique, au « bungee », à l'alpinisme ou même à la simple planche à roulettes. Devrait-on pour autant en bannir la pratique? Ainsi, les jeux de hasard, comme le sport, procurent un divertissement à une majorité de personnes. Cependant un faible nombre en pousse, pour des motivations diverses, la pratique à un niveau parfois déraisonnable. Une société démocratique doit permettre à ses membres d'exercer des libres choix, de prendre des décisions personnelles et d'en assumer la responsabilité.

### **L'approche prohibitive doit être évitée**

Le Protecteur du citoyen considère donc, que l'approche prohibitive doit être, dans la plus grande mesure possible, évitée. On ne doit pas se demander : est-ce que ceci ou cela devrait être permis? Est-ce que cette permissivité aurait des effets positifs? Il faut procéder à l'inverse. Est-ce que le fait de permettre ceci ou cela aurait des conséquences si funestes pour la société en général, bref pour l'**ordre public**, qu'il convient, pour éviter ces conséquences, de restreindre les libertés de tous? Si la réponse est négative, la chose en question doit être permise. En somme, le fardeau de la preuve revient à ceux qui veulent interdire ou continuer à interdire et non à ceux qui veulent permettre ou continuer à permettre.

Dans une étude intitulée *Spéculation et jeux de hasard*<sup>5</sup> Reuven et Gabrielle Brenner font clairement ressortir tous les désavantages de la prohibition du jeu. Au point de vue des principes, elle est d'abord discriminatoire par rapport aux autres formes de loisirs et souvent injuste en ce sens qu'elle vise souvent, en pratique, davantage les pauvres que les riches (par exemple, on interdira les loteries et les vidéo poker mais on permettra les courses de chevaux et les casinos). Elle est en outre inefficace en ce sens qu'une majorité ou du moins une minorité fort importante de la population refuse de s'y conformer. Elle entraîne enfin une foule de conséquences néfastes tels la prise en charge du jeu par le crime organisé, la mise en place de ressources onéreuses pour assurer un tant soit peu le respect des interdits, la corruption de policiers et même de magistrats, le mépris de la loi par un grand nombre de citoyens, ainsi que des pertes de revenus importantes pour l'État.

Pour finir, elle transforme les joueurs en criminels, ce qui, outre l'absurdité évidente d'une telle situation, est loin de favoriser l'identification et le traitement de la minorité de joueurs pathologiques.

### **L'État doit fournir une information objective et l'accompagner de mises en garde**

Mais pour pouvoir exercer sa liberté de façon responsable et faire des choix éclairés, le citoyen doit être adéquatement informé. Si la consommation abusive de certains produits ou encore certaines habitudes de vie peuvent avoir des effets néfastes, l'État, en tant que responsable du bien public, a le devoir de fournir à la population une information factuelle, scientifiquement étayée et la plus objective possible. Il doit éviter, cependant, par respect pour l'intelligence des citoyens, de tomber dans ce qu'on reproche souvent aux promoteurs de ces produits, c'est-à-dire une publicité de type propagandiste qui, à la limite, constitue une tentative de manipulation des comportements.

En ce qui concerne le phénomène des jeux de hasard, il semble que les formes les plus « dangereuses », c'est-à-dire qui sont les plus susceptibles de provoquer l'accoutumance et la dépendance, soient celles où la « fréquence de l'événement » (de jeu) est la plus élevée. Plus vite le résultat est connu et plus vite on peut rejouer, plus grand est le risque de devenir un joueur compulsif. Les machines à sous, les loteries vidéo et, dans une moindre mesure, les billets à résultats immédiats (« gratteux ») font partie de ces formes de jeu à « risques élevés »<sup>6</sup>. À cela s'ajoute le fait que des joueurs confondent jeux de hasard et jeux d'adresse (manuelle ou intellectuelle). « Les aborder ainsi engendre une illusion de contrôle et fait surestimer les chances de gagner »<sup>7</sup>. Cette illusion de contrôle semble être particulièrement forte dans le cas des machines à sous et des loteries vidéo. "VLT (Video Lottery) problem onset was quicker than drugs/alcohol and players thought they could influence play (despite there being no skill element)"<sup>8</sup>. Ces constatations, jointes au fait que beaucoup d'adolescents ou de jeunes adultes ont d'abord pratiqué différents jeux d'adresse électroniques, fournissent peut-être un début d'explication au phénomène constaté de la croissance du jeu chez les jeunes.

En conséquence, le Protecteur du citoyen suggère que soient organisées des campagnes fréquentes d'information ayant pour but de bien éclairer les citoyens sur la différence existant entre jeux de hasard et jeux d'adresse, afin de briser l'illusion que l'on peut contrôler le jeu; qu'elles visent en priorité les formes les plus répandues et les plus à risques du jeu, soit les loteries vidéo et les loteries instantanées et qu'elles s'adressent particulièrement aux adolescents et aux jeunes adultes. Le Protecteur du citoyen souhaite que de telles campagnes de prévention soient basées sur la présentation des faits plutôt que sur la répétition de clichés et de slogans.

Ces campagnes s'ajouteraient aux activités de sensibilisation et de prévention déjà en place dans bon nombre d'écoles du Québec, particulièrement dans le cadre du programme de formation personnelle et sociale. De concert avec les mesures déjà proposées par la Régie des alcools, des courses et des jeux concernant les appareils de loterie vidéo<sup>9</sup> (octroi d'une seule licence par établissement, modification des normes d'aménagement lorsque des appareils sont situés dans des locaux à vocations multiples, visibilité moins grande des appareils, restrictions apportées à la promotion et à la publicité sur les lieux de jeu) cette information contribuerait, de l'avis du Protecteur du citoyen, à enrayer la croissance du nombre de jeunes présentant des problèmes reliés au jeu.

## **L'État doit faire preuve de retenue dans l'offre et la promotion des produits**

Étant donné la vulnérabilité de certains et leur propension à une utilisation excessive et donc dangereuse de certains produits, il est légitime que l'État puisse exiger des fournisseurs une certaine modération dans la promotion, l'offre et la mise en marché de ces produits, sans tomber pour autant dans des réglementations tatillonnes. Il s'agit plutôt de développer une éthique des sociétés d'État à cet égard.

Le Protecteur du citoyen a noté que, en l'occurrence, le fournisseur (Loto-Québec) ne fait pas la promotion des jeux en vigueur dans les casinos ou des vidéo loteries, soit des formes de jeu qui semblent les plus à risques, étant donné le caractère répétitif du jeu et l'illusion de contrôle dont il a été fait mention. Il n'a pas trouvé de données permettant de confirmer ou d'infirmer les impacts bénéfiques sur les problèmes de pathologie reliés au jeu de la réduction du nombre de machines de loteries vidéo. Cependant, il semble établi que l'accroissement de « l'offre » de jeu a pour effet d'augmenter le nombre global de joueurs, et, par voie de conséquence, le nombre de joueurs « à problèmes ». "Where accessibility of gambling is increased there is an increase not only in the number of regular gamblers but also an increase in the number of problem gamblers"<sup>10</sup>. Une attention particulière devrait aussi être apportée au phénomène des loteries instantanées (gratteux) lesquelles constituent également une forme de jeu à risque qui, selon un article paru dans le quotidien *La Presse*<sup>11</sup>, ferait l'objet, sur les lieux de vente même, d'un effort de mise en marché assez poussé.

## **L'État doit aussi faire preuve de modération dans sa recherche de profits**

Lorsque l'État se fait lui-même le fournisseur de ces produits, l'agence ou l'organisme chargé de l'offre du ou des produits et services doit bien sûr pratiquer la modération dont il vient d'être fait mention. L'État doit lui-même pratiquer ce qu'il est en droit de prêcher au citoyen, d'autant plus que dans la grande majorité des cas, lorsque l'État se fait commerçant, il s'érige alors en monopole et n'a pas à lutter contre quelque forme de concurrence que ce soit. Si des citoyens responsables doivent consommer raisonnablement, l'État, pour sa part, doit viser à faire des profits raisonnables et non maximaux. Il s'agit là d'un principe qui pourrait constituer un des éléments d'une éthique commerciale des sociétés d'État.

Il ne semble pas que le fait que le jeu soit exploité directement par l'État ou par une sphère d'entreprise privée, soumise au contrôle de l'État et qui lui verse des redevances, ait quelque influence que ce soit, positive ou négative, sur le comportement des joueurs. Il est peut être bon toutefois d'évoquer cette mise en garde que l'on retrouve dans l'étude des Brenner<sup>12</sup> :

« La situation voulant qu'une bureaucratie gouvernementale soit la seule autorisée à offrir un service et à décréter les taxes qui s'imposent présente toujours un certain danger. Le confort des fonctionnaires responsables des programmes dépend de cette forme de revenu; pour assurer leur emploi et les responsabilités qui y sont rattachées, les fonctionnaires chercheront à accroître leurs pouvoirs, faisant la promotion des services qu'ils proposent et priviliégiant de façon exclusive le jeu comme source de revenus... Ce sont des dangers qui guettent toute bureaucratie ».

Pour pallier ce risque, le Protecteur du citoyen suggère que l'État prévoit un

seuil **maximum** à atteindre en termes de pourcentage de revenus. Brenner & Brenner évaluent, pour les années 1978-1983, entre 1,5 % et 5 % la proportion des revenus généraux que des états américains tirent du jeu<sup>13</sup>. Selon le rapport du Vérificateur général, cette proportion serait au Québec pour l'année 1997-1998, de 3 %<sup>14</sup>. Ces différents chiffres pourraient constituer la « fourchette » dans laquelle l'État fixe le seuil à atteindre. Si ce pourcentage est dépassé, l'organisme dispensateur du service serait invité à diminuer l'intensité de sa mise en marché. Ainsi l'État lui-même serait mis à contribution dans la modération de son propre appétit, ce qui contribuerait à éviter une expansion exagérée du phénomène du jeu.

### **La mission d'information et de mise en garde doit être confiée à un organisme différent de celui chargé de la mise en marché**

Pour éviter l'apparence de tout conflit d'intérêts de la part de l'État, la mission spécifique d'information factuelle, objective et de mise en garde au besoin, doit être confiée à un ou plusieurs autres organismes que celui chargé de fournir les produits en question.

Le Protecteur du citoyen ne remet aucunement en question la bonne foi du personnel de Loto-Québec qui a élaboré plusieurs activités d'ordre préventif. Il est toutefois d'avis que, en cette matière comme en beaucoup d'autres, non seulement faut-il qu'il n'y ait pas conflits d'intérêts mais qu'il faut éviter toute apparence de conflits d'intérêts. Ce qui est fondamentalement mis en cause dans une telle situation, c'est la crédibilité du message. En ce sens, le Protecteur du citoyen accueille favorablement l'initiative de l'État consistant à transférer de Loto-Québec au ministère de la Santé et des Services sociaux les fonctions de financement de la recherche, ainsi que de conception et de mise en œuvre de programmes de prévention.

### **Une approche basée sur la solidarité sociale**

Le Protecteur du citoyen, étant donné les valeurs et principes dont il a été fait mention, ne considère donc pas, sauf exceptions, que l'approche « lésion réparation » soit adéquate lorsque l'on aborde la question de l'aide ou du soutien à apporter aux personnes qui ont vécu des problèmes de santé ou autres à la suite de l'utilisation abusive de certains produits, incluant les jeux de hasard et d'argent. Il n'y a pas de responsable et pas de victime au sens étroit du terme (personne qui subit... les injustices de quelqu'un).

Cependant, au **nom de la solidarité sociale** et compte tenu des coûts qu'engendrent les problèmes de jeu, le Protecteur du citoyen est d'avis que les personnes touchées doivent être aidées par les fonds publics. Dans certains cas, les comportements en question constituent des pathologies et les traitements de ces pathologies ou de leurs conséquences sont couverts dans le cadre des lois existantes, par exemple la Loi sur l'assurance-maladie. Divers programmes de prévention et de traitement, n'excluant pas l'octroi d'une certaine aide financière pour favoriser la réinsertion sociale, doivent être développés. Le Protecteur du citoyen considère normal et justifié qu'une partie des profits considérables engendrés par ces produits et services soient consacrés à aider ceux qui ont en quelque sorte trébuché en empruntant les chemins de la liberté. C'est le prix que nous devons assumer collectivement pour pouvoir continuer d'y cheminer.

## **Conclusion**

## Des mesures raisonnables respectant la liberté et l'intelligence des citoyens

Le phénomène de dépendance au jeu est d'une grande complexité. Il résulte de l'addition de plusieurs facteurs qui interagissent entre eux. "Addictions always result from an interaction and interplay between many factors including the person's biological and/or genetic predisposition, their psychological constitution, their social environment and the nature of the activity itself<sup>15</sup>". Ces multiples éléments de la problématique font en sorte qu'il n'existe sans doute pas de solutions simples en la matière, surtout pas celles du type : « Il n'y a qu'à interdire tout cela ». À titre d'illustration, il ne faut pas oublier qu'il existait au Québec de 35 000 à 40 000 vidéo poker illégaux avant la mise en place depuis 1993, des quelques 15 000 appareils de loterie vidéo appartenant à Loto-Québec<sup>16</sup>.

Le Protecteur du citoyen propose quelques éléments de solution, respectueux du libre arbitre et de l'intelligence des citoyens, qu'il croit susceptibles, tout comme les mesures proposées par la Régie des alcools, des courses et des jeux, de contribuer à l'amélioration de la situation. Le Protecteur du citoyen n'est pas d'avis que la pathologie reliée au jeu puisse et doive faire l'objet d'une répression. Cependant, il croit que des mesures raisonnables peuvent en réduire l'incidence et que le devoir de solidarité nous impose, comme société, d'aider celles et ceux qui sont aux prises avec une telle pathologie.

Ce faisant, les gouvernants contribueront à l'atteinte de ce nécessaire équilibre entre les devoirs de l'État à l'égard de la protection du public et le libre arbitre des citoyens que **leur** État se doit de considérer dans leur immense majorité, comme des personnes intelligentes et responsables.

---

## Notes

1. Vérificateur général du Québec, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000, p. 334. [\[retour au texte\]](#)
2. HENRICKSSON Lennart E., Gouvernement, jeu pathologique et population en santé, p. 3, ([www.ccsa.ca/ADH/Henrikssonfr.htm](http://www.ccsa.ca/ADH/Henrikssonfr.htm)). [\[retour au texte\]](#)
3. Centre québécois d'excellence pour la prévention et le traitement du jeu, La passion du jeu - Ce que la science en dit. - Le jeu à l'âge adulte, p. 1, ([http://gambling.psy.ulaval.ca/fr/information\\_chiffre.html](http://gambling.psy.ulaval.ca/fr/information_chiffre.html)). [\[retour au texte\]](#)
4. BRENNER Reuven et BRENNER Gabrielle : Spéculation et jeux de hasard – Une histoire de l'homme par le jeu, Presses universitaires de France, Paris 1993, p. 205. [\[retour au texte\]](#)
5. BRENNER Reuven et BRENNER Gabrielle; Spéculation et jeux de hasard – Une histoire de l'homme par le jeu, Presses universitaires de France, Paris 1993. [\[retour au texte\]](#)
6. GRIFFITHS, Mark D. et WOOD, Richard T.A. : Lottery gambling and addiction : An overview of European research, Psychology Division, Nottingham Trent University, NG1 4BU, United Kingdom, p. 7 et 20. [\[retour au texte\]](#)
7. Centre québécois d'excellence pour la prévention et le traitement du jeu : La passion du jeu : ce que la science en dit – L'illusion de contrôle – p.1, ([http://gambling.psy.ulaval.ca/fr/information\\_pourquoi.html](http://gambling.psy.ulaval.ca/fr/information_pourquoi.html)). [\[retour au texte\]](#)

8. GRIFFITHS, Mark D. et WOOD, Richard T.A. : Lottery gambling and addiction : An overview of European research, p. 20. [\[retour au texte\]](#)
9. Régie des alcools, des courses et des jeux : 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, p.15. [\[retour au texte\]](#)
10. GRIFFITHS, Mark D. et WOOD, Richard T.A. : Lottery gambling and addiction : An overview of European research, p. 6.[\[retour au texte\]](#)
11. PERREAU, François. Stratégie Marketing : l'art de vendre quelques instants d'un plaisir éphémère. La Presse, 24 octobre 2001.[\[retour au texte\]](#)
12. BRENNER Reuven et BRENNER Gabrielle : Spéculation et jeux de hasard – Une histoire de l'homme par le jeu, Presses universitaires de France, Paris 1993, p. 204.[\[retour au texte\]](#)
13. BRENNER Reuven et BRENNER Gabrielle : Spéculation et jeux de hasard – Une histoire de l'homme par le jeu, Presses universitaires de France, Paris 1993, p. 176.[\[retour au texte\]](#)
14. Vérificateur général du Québec, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000, p. 334.[\[retour au texte\]](#)
15. GRIFFITHS, Mark D. et WOOD, Richard T.A. : Lottery gambling and addiction : An overview of European research, p. 6. [\[retour au texte\]](#)
16. Régie des alcools, des courses et des jeux : 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. [\[retour au texte\]](#)

[Haut de la page](#)