



BAGO

Belgian Association
of Gaming Operators

LE SECTEUR PRIVÉ DES JEUX DE HASARD EN BELGIQUE, AUJOURD'HUI ET DEMAIN

Livre blanc - Novembre 2016

INTRODUCTION

« On aime peu ce qui nous est inconnu ». Ce dicton néerlandais se révèle également vrai pour les jeux de hasard. Chacun sait ou pense savoir à quoi ressemble un casino, un bingo ou un pari. Et cela s'accompagne souvent d'une opinion bien tranchée, allant d'une grande fascination à une véritable aversion. Mais connaît-on vraiment le monde des jeux de hasard et des paris ? Sait-on à quelles règles sévères les opérateurs légaux doivent satisfaire afin de pouvoir exercer leur métier ? Sait-on quels mécanismes permettent de protéger au mieux le consommateur ? Sait-on ce que représente le secteur d'un point de vue économique ?

Répondre à ces questions, telle est l'intention du présent Livre blanc. Rendre plus compréhensible le monde relativement inconnu des jeux de casino, des machines de jeux de hasard automatiques et des paris légaux à un public plus large, de sorte qu'un débat de société étayé puisse être possible.

Ce recueil n'a pas la prétention d'être un travail académique exhaustif. Il se veut plutôt une introduction approfondie au monde des jeux de hasard légaux.

Nous nous pencherons dans la première partie sur ce que sont précisément les jeux de hasard, sur leur longue histoire (y compris en Belgique) et sur ce que la législation belge et européenne dit à leur propos. Nous en esquisserons l'organisation et l'importance économique, et en présenterons les principaux protagonistes.

Dans la deuxième partie, nous approfondirons les nombreuses règles qui permettent de protéger au maximum le consommateur belge. En effet, à la fin des années '90, les pouvoirs publics belges ont résolument fait le choix d'une politique de canalisation. Etant conscientes que l'envie de jouer existerait toujours, les autorités publiques décidèrent d'autoriser une offre sévèrement contrôlée, afin que le consommateur puisse jouer dans un environnement fiable. Cette offre légale devrait recevoir suffisamment d'opportunités de développement, afin d'être attractive et ainsi pouvoir lutter efficacement contre les jeux de hasard illégaux.

La politique de canalisation belge peut en grande partie être considérée comme un succès. Mais le monde évolue sans cesse. L'arrivée des médias digitaux et d'internet va de pair avec de nouveaux défis. Dans un monde où les frontières terrestres deviennent de plus en plus virtuelles et où les acteurs illégaux deviennent de plus en plus inventifs, le besoin d'établir de nouvelles règles se fait sentir. Nous traçons les contours de ces défis dans la troisième partie de ce Livre blanc. Nous proposons également un certain nombre de solutions, que nous souhaitons dans les prochains mois tant ouvrir à la discussion qu'élaborer ensemble avec le politique, le monde académique et les acteurs de la société civile.

Nous vous souhaitons une agréable lecture et restons à votre disposition pour poursuivre de façon constructive la discussion sur l'avenir du secteur légal des jeux de hasard.

Cordialement,

Emmanuel Mewissen

CEO

Ardent Group

Alexis Murphy

Administrateur délégué

Ladbrokes

Dennis Mariën

Country Manager Belgium

Unibet

Massimo Menegalli

CEO

Golden Palace Group

Tom De Clercq

CEO

Napoleon Games

François le Hodey

CEO

Betfirst



TABLE DES MATIÈRES

I.	LES JEUX DE HASARD EN BELGIQUE	7
1.	Définition des jeux de hasard et des paris	9
a.	Qu'entend-on par jeu de hasard ?	9
b.	Le pari, un jeu de hasard	9
2.	Histoire et évolution des jeux de hasard en Belgique	10
3.	L'influence du droit européen	12
4.	Le secteur privé des jeux de hasard aujourd'hui	16
a.	Organisation du secteur	16
b.	La Commission des jeux de hasard	18
c.	Poids et croissance du secteur privé	20
5.	La Belgique, modèle dans la protection des joueurs	25
6.	La Loterie Nationale	28
II.	LES PILIERS D'UN SECTEUR DES JEUX DE HASARD RESPONSABLE	31
1.	Protection des consommateurs et jeu responsable	34
a.	Lutte contre les jeux de hasard illégaux	35
b.	Protection des groupes vulnérables	36
c.	Protection du joueur	38
2.	Corporate Governance	43
3.	Publicité responsable	47
III.	AVENIR ET DÉFIS	49
1.	Préserver la viabilité du secteur	52
a.	Garantir la viabilité économique du secteur légal	52
b.	Un cadre législatif et réglementaire trop strict	55
2.	Généraliser les normes en matière de protection du consommateur à l'ensemble des jeux de hasard	59
3.	Renforcer la lutte contre le secteur en ligne illégal	61

I. LES JEUX DE HASARD EN BELGIQUE



BAGO
Belgian Association
of Gaming Operators

1. DÉFINITION DES JEUX DE HASARD ET DES PARIS

a. Qu'entend-on par jeu de hasard ?

*Tout **jeu** pour lequel un **enjeu** de nature quelconque est engagé, ayant pour conséquence soit la **perte** de l'enjeu par au moins un des joueurs, soit le **gain** de quelque nature qu'il soit, au profit d'au moins un des joueurs ou organisateurs du jeu et pour lequel le **hasard** est un élément, même accessoire, pour le déroulement du jeu, la détermination du vainqueur ou la fixation du gain.*¹

Le législateur belge a défini dans la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard ce qu'il entendait par la notion de jeu de hasard. Un jeu de hasard, dit la loi, implique la réunion cumulative de trois éléments : un enjeu, une possibilité de gain ou de perte, ainsi que la présence, même accessoire, du hasard.²

Du fait de l'obligation d'un enjeu, un jeu complètement gratuit ne peut être considéré comme un jeu de hasard au sens de la loi³. Par ailleurs, le législateur a explicitement exclu certaines activités de la large acception du jeu de hasard. Dont par exemple l'exercice des sports ou encore les jeux de cartes ou de société pratiqués en dehors des casinos et salles de jeux.⁴

b. Le pari, un jeu de hasard

Si les paris ne font l'objet d'aucune loi spécifique, ils tombent cependant sous l'emprise de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard. Sous-catégorie spécifique des jeux de hasard, la notion de pari a été introduite en 2010 par le législateur comme :

*un **jeu de hasard** dans lequel chaque joueur mise un montant et qui produit un gain ou une perte qui ne dépend pas d'un acte posé par le joueur mais de la vérification d'un fait incertain qui intervient sans l'intervention des joueurs.*⁵

Le pari est lui-même distingué en pari mutuel et en pari à cote.

1 Article 2, 1° de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

2 Commission des jeux de hasard, Les jeux de hasard, site de la Commission des jeux de hasard. En ligne, accessible sur http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_fr/games/

3 Pieter PAEPE et all., Gaming Law, 2nd Edition, 2014, The European Lawyer Reference, p. 49.

4 Article 3 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

5 Article 2, 5° de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

2. HISTOIRE ET ÉVOLUTION DES JEUX DE HASARD EN BELGIQUE

Avant la loi du 7 mai 1999, les jeux de hasard et le cadre normatif en Belgique n'ont cessé de varier. Au gré des nouvelles techniques et des avancées technologiques, mais également du degré d'intervention de l'Etat. Entre interdiction totale et réglementation stricte, les mesures restrictives prises par les pouvoirs publics ne parvinrent jamais à éradiquer la pratique du jeu ou, du moins, à la rendre moins attractive.⁶

Il est difficile de dater avec précision l'apparition des jeux de hasard. Leur pratique a laissé des traces à travers tous les âges, passionnant les hommes de diverses civilisations, des plus antiques aux plus modernes. Au sein de l'histoire des jeux de hasard, la Belgique occupe à plusieurs reprises une place significative.

Dans les Flandres d'abord, où les premières loteries apparaissent au 16^e siècle, organisées au profit des églises et des guildes. Ces loteries seront par après interdites et deviendront la prérogative des communes.⁷

Deux siècles plus tard, au 18^e siècle, le plus vieux casino du monde encore actif aujourd'hui ouvre ses portes dans la ville de Spa. L'établissement est érigé pour divertir la noblesse issue de toute l'Europe et venue profiter des célèbres thermes de la ville. Le nouvel établissement préfigure le souci de protéger les joueurs, les jeux étant en ces temps-là organisés à l'intérieur de tripots douteux. Au début du 19^e siècle, Spa connaîtra également les premières courses hippiques d'Europe continentale.

La Loterie Coloniale, ancêtre de la Loterie Nationale, voit le jour en 1934 afin de lever des fonds destinés au financement de l'entreprise coloniale au Congo belge. Il faudra quelque temps avant que l'Etat ne puisse en retirer des bénéfices intéressants, rendus possibles par la croissance du nombre de joueurs.⁸ En 1962, après l'indépendance des colonies belges et après avoir réorienté sa mission vers les collectivités rurales en développement ainsi que vers des fins d'utilité publique en Belgique, la Loterie Coloniale se mue en Loterie Nationale.⁹

Malgré une tradition du jeu s'étalant sur plusieurs siècles, les opérateurs de jeux de hasard ont dû s'adapter à l'instabilité de la réglementation de leurs activités. Au début du 20^e siècle, la loi du 24 octobre 1902 sur les jeux interdisait l'exploitation des casinos. Ceux-ci seront toutefois tolérés en

6 Commission des jeux de hasard, Dossier pédagogique, Bruxelles : Commission des jeux de hasard, 2009, p. 8.

7 Ibid., p. 11.

8 La Clinique du jeu pathologique, Histoire du jeu, site de la clinique du jeu pathologique. En ligne, accessible sur <http://www.cliniquedujeu.be/prologue/histoire-du-jeu/>

9 La Loterie Nationale, A propos de nous : Historique, site de la Loterie Nationale. En ligne, accessible sur <https://www.loterie-nationale.be/fr/a-propos-de-nous/qui-sommes-nous/historique>

dehors des villes, pour des raisons fiscales et historiques.¹⁰ Les machines de jeux automatiques, figurant dans les débits de boissons, étaient quant à elles considérées comme jeux d'amusement et échappaient à tout contrôle efficace.¹¹

En ce qui concerne plus particulièrement les paris, après avoir été réglés par la loi pénale du 12 décembre 1895¹², il faudra attendre la loi du 26 juin 1963 pour que les paris mutuels sportifs soient régularisés. Deux ans plus tard, ce sera au tour des paris à cote et sur les courses de chevaux d'être régularisés par la loi fiscale du 23 novembre 1965.¹³

La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard

A la fin des années 90, la Belgique adoptera la loi pénale du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, qui organise depuis lors la pratique des jeux. L'interdiction absolue d'exploiter des jeux de hasard n'ayant pas eu pour effet de faire disparaître les jeux illégaux, le législateur a voulu instaurer une politique de canalisation.¹⁴ Une telle politique repose sur le principe que l'envie de jouer sera toujours présente et qu'il vaut mieux canaliser cette envie vers une offre contrôlée que d'essayer d'interdire les jeux. En d'autres termes, l'offre illégale est combattue à l'aide d'une offre légale attractive qui permet de protéger le consommateur.

La Commission des jeux de hasard, le régulateur du secteur, sera mise sur pied afin d'assurer le bon encadrement des jeux autorisés par la loi. La Commission dispose pour cela de compétences en matière d'avis, de décision et de contrôle. La Commission est établie au sein du Service Public Fédéral Justice et se compose d'un magistrat, qui officie comme président, ainsi que de représentants des ministres de la Justice, de l'Intérieur, des Finances, de la Santé Publique, de l'Economie et du ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions.¹⁵

La politique belge des jeux de hasard relève du droit pénal spécial et touche donc à l'ordre public. En principe les jeux de hasard sont interdits. Seuls les établissements de jeux de hasard spécifiquement autorisés par l'octroi de licences délivrées par la Commission des jeux de hasard peuvent être exploités.¹⁶

Avec l'expansion d'internet, les années 90 seront aussi marquées par l'apparition des jeux en ligne. De par le caractère transfrontalier et virtuel de ces jeux en ligne, le contrôle sur cette

10 La Clinique du jeu pathologique, Histoire du jeu, site de la clinique du jeu pathologique. En ligne, accessible sur <http://www.cliniquedujeu.be/prologue/histoire-du-jeu/>

11 Commission des jeux de hasard, Dossier pédagogique, Bruxelles : Commission des jeux de hasard, 2009, p. 11.

12 Didier REYNDERS, « Les aspects financiers et fiscaux des jeux de hasard », in Les jeux de hasard en Belgique, Nele HOEKX, Alain-Laurent VERBEKE, Instituut voor Contractenrecht Leuven, Commission des jeux de hasard, Actes des séminaires sur les jeux de hasard, 2009-2009, Larcier, 2009.

13 Commission des jeux de hasard, Dossier pédagogique, Bruxelles : Commission des jeux de hasard, 2009, p. 11.

14 Nele HOEKX, « De wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler », in Rechtskundig Weekblad, 2009-10, nr. 32, 10 april 2010, p.1330.

15 Article 10 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

16 Nele HOEKX, « De wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler », in Rechtskundig Weekblad, 2009-10, nr. 32, 10 april 2010, p.1330.

nouvelle offre de jeux se révèle plus compliqué pour les autorités publiques. Des sites illégaux opèrent en effet depuis des juridictions offshores. Etablis dans celles-ci, ils n'y paient aucune taxe et échappent à tout contrôle efficace de leurs actionnaires et produits.

La loi du 7 mai 1999 sera dès lors adaptée en 2010 afin de prendre en compte, en plus des paris sportifs et des jeux télévisés, les jeux de hasard proposés via internet. Alors qu'elles avaient précédemment interdit ceux-ci, les autorités publiques ont voulu éviter que les joueurs ne soient séduits par l'offre illégale qui prolifère sur la toile. Depuis la modification législative, les jeux en ligne ne peuvent être organisés que par des établissements qui exploitent légalement le même type de jeu dans le monde réel belge.¹⁷ En d'autres termes, le candidat à l'exploitation de jeux en ligne doit déjà disposer d'une licence l'autorisant à proposer les mêmes jeux de hasard dans le monde réel, et ce, avant de pouvoir entreprendre les démarches pour obtenir une licence complémentaire qui l'autorisera à organiser des jeux en ligne.¹⁸

Les progrès des technologies de l'information et de la communication permettent aujourd'hui aux jeux de hasard d'être accessibles partout, à tout moment. Le smartphone et la télévision numérique donnent par exemple au consommateur le loisir de pratiquer de nouvelles formes de jeux. Le secteur innove également dans le catalogue qu'il propose, comme l'atteste l'essor des paris sur événements sportifs virtuels. Ces innovations technologiques et techniques ne rentrent pas toujours dans le cadre réglementaire existant. L'évaluation et l'évolution de ce cadre se révèlent nécessaires, afin d'assurer le respect de ses objectifs principaux que sont la canalisation et la protection du joueur.

3. L'INFLUENCE DU DROIT EUROPÉEN

La politique encadrant les jeux de hasard en Belgique doit également rester dans les balises du droit et des libertés fondamentales de l'Union européenne. Un droit comportant de nombreuses particularités dans le traitement qu'il effectue en matière de jeux de hasard.

En effet, les pouvoirs législatifs et judiciaires européens doivent tenir compte des spécificités nationales très marquées entre Etats membres. Les législations spécifiques aux jeux de hasard des pays de l'Union sont le fruit de leur histoire, de leurs traditions juridiques et de questions d'ordres moral, culturel et religieux. À titre d'exemple, un Etat membre est en droit d'interdire totalement l'exercice d'un jeu sur son territoire, comme l'a fait à grande échelle le Royaume-Uni pour les loteries. Les Etats peuvent également décider de n'octroyer qu'à un nombre limité d'opérateurs économiques le droit d'exploiter un jeu d'argent et de hasard. La Finlande attribue ainsi à un seul organisme les droits exclusifs permettant l'exploitation des machines à sous. L'harmonisation en cette matière se révèle dès lors complexe et connaît peu d'avancées jusqu'à présent.

17 LegalWorld, Jeux de hasard sur internet, site du portail d'informations LegalWorld. En ligne, accessible sur www.legalworld.be

18 SPF Economie, site web du SPF Economie. En ligne, accessible sur <http://economie.fgov.be/>

La jurisprudence :

source du droit européen en matière de jeux de hasard

En l'absence d'harmonisation et de textes de droit dérivé spécifiques, les règles régissant les jeux de hasard au niveau européen tirent principalement leurs sources de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.¹⁹

Constituant une activité économique au sens du droit de l'Union européenne, les services des opérateurs de jeux de hasard bénéficient de la liberté de circulation des services au sein du marché intérieur européen. La Cour de Justice a en effet confirmé dans sa jurisprudence²⁰ que le droit à l'établissement²¹ et la liberté de fournir et de recevoir des services au sein du marché intérieur²² s'appliquaient également aux opérateurs de jeux de hasard.²³

Un certain pouvoir discrétionnaire est toutefois reconnu aux Etats membres. Ceux-ci peuvent, pour des raisons impérieuses d'intérêt général, adopter des mesures restrictives à l'encontre de la liberté des opérateurs de proposer leurs services sur le territoire national. La Belgique, par exemple, restreint à 9 le nombre de licences A requises pour l'exploitation de casinos, à 180 le nombre de licences B permettant l'exploitation de salles de jeux automatiques et à 34 le nombre de licences F1 destinées aux organisateurs de paris (sportifs). La Belgique a également imposé aux opérateurs d'exploiter d'abord un établissement physique avant de pouvoir organiser des jeux de hasard en ligne. Les entraves à la liberté de circulation doivent pour autant servir de façon cohérente le but allégué et conduire à limiter de façon générale l'offre des jeux²⁴.

En outre, comme toute entrave à la liberté de circulation des services, ces mesures restrictives doivent satisfaire à trois critères. Les mesures adoptées ne peuvent être discriminatoires, doivent être adaptées au but d'intérêt public à atteindre et doivent être proportionnées à celui-ci. Ce qui signifie notamment que l'autorité nationale doit prendre en considération le cadre réglementaire susceptible de garantir la même protection et auquel l'opérateur est déjà soumis dans son Etat d'origine.

19 Francis DONNAT, « Les jeux d'argent et de hasard et le droit de l'Union européenne », in *Pouvoirs*, 2011/4, no 139, 168 pages, p. 39.

20 Voir notamment les arrêts Schindler (CJCE, Aff. C-275-92, Schindler, Rec. 1994, I-1039), Zenatti (CJCE, Aff. C-67/98, Zenatti, Rec. 1999, I-7289) et Anomar (CJCE, Aff. C-6/01, Anomar, Rec. 2003, I-8621).

21 Article 49 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne.

22 Article 56 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne.

23 Eleanor CASHIN RITAINE, Eva LEIN, « Les jeux de hasard dans l'Union européenne : Panorama de droit comparé et implications sur la libre circulation des services », in *Annuaire suisse de droit européen*, 2006, p. 470.

24 CJCE, Aff. C-243/01, Gambelli, Rec. 2003, I-13031.

Les principales justifications d'intérêt général admises par la Cour sont :

- ▶ la protection de l'ordre public, comprenant la lutte contre la fraude sociale et contre la criminalité organisée ;
- ▶ la protection du joueur, et plus précisément la prévention des situations de dépendance au jeu et les conséquences sociales qui en découlent ;
- ▶ le maintien d'un ordre social, et particulièrement la protection d'activités sociales et culturelles ;
- ▶ la prévention de l'exploitation des jeux de hasard à des profits d'ordre privé. Le financement d'activités sociales ne peut cependant être un objectif principal de la mesure restrictive et le financement du budget public par les encaissements d'ordre fiscal n'est pas admis comme justification par la Cour.²⁵

Une politique variable selon les Etats

Les Etats membres bénéficient d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer les exigences liées à la protection des joueurs et de l'ordre social, la Cour ayant admis que le niveau de protection est défini a priori par chaque pays. Cette marge de manœuvre est plus importante encore en ce qui concerne les jeux en ligne, les autorités nationales pouvant interdire à des opérateurs, légalement établis dans d'autres Etats membres, de fournir sur leur territoire des jeux de hasard sur internet.²⁶ Par conséquent, les niveaux de protection peuvent se révéler très différents d'un Etat à un autre.²⁷

Tous les pays de l'espace économique européen, à l'exception de sept Etats (Allemagne, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Liechtenstein, Suisse et Roumanie), ont légalisé les jeux de hasard en ligne. Les Pays-Bas, où l'interdiction est encore d'application, sont en passe d'introduire une loi qui permettra dorénavant l'organisation de jeux en ligne. En Allemagne, c'est un Länder (Schleswig-Holstein) qui a pris des mesures législatives pour permettre l'organisation de jeux de casino et de paris sportifs en ligne.

La grande différence entre les pays européens se trouve dans l'ampleur de la libéralisation du marché. En effet, des pays comme la Norvège, la Suède et le Portugal préfèrent organiser un monopole de droit ou de fait pour une ou plusieurs catégories de jeux de hasard. Certains Etats, comme la Belgique, l'Italie, l'Espagne et bientôt les Pays-Bas, imposent des limites quantitatives au nombre de licences pouvant être détenues. D'autres encore, comme le Royaume-Uni, le Danemark ou Malte, ne limitent pas le nombre total de licences pouvant être délivrées, et tout opérateur en ligne répondant à un ensemble de conditions définies par la loi ou la réglementation, même parfois sans être établi dans le pays, peut se voir délivrer une licence.

25 Eleanor CASHIN RITAINE, Eva LEIN, op. cit., p. 472.

26 CJCE, 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, C-42-07, Rec., p. I-7633

27 Eleanor CASHIN RITAINE, Eva LEIN, op. cit., p. 473.

Des Etats comme la République tchèque, la Suède et la Norvège ne font par ailleurs aucune distinction entre les jeux de hasard en ligne et hors ligne. Un opérateur agréé pour l'offre terrestre et qui est établi dans le pays pourra également proposer une offre en ligne. Toujours concernant l'offre des jeux de hasard en ligne, les types de jeux autorisés varient aussi d'un pays à l'autre.

Il existe également des différences en matière d'obligations, notamment en ce qui concerne l'information donnée aux joueurs sur les risques liés aux jeux de hasard et sur le jeu problématique. Dans la plupart des pays qui ont légalisé les jeux de hasard, il existe un système d'exclusion volontaire. Dans les pays avec plusieurs opérateurs, un registre central est géré par les autorités. Le blocage de sites web illégaux via le blocage de l'adresse IP (internet protocol blocking) est pratiqué en Belgique, comme au Danemark, en France et en Italie. A l'instar de la Belgique également, certains pays engagent des poursuites pénales à l'encontre des opérateurs illégaux et des consommateurs.²⁸

28 Kansspelautoriteit, Marktscan online kansspelen 2015 : Een analyse vanuit internationaal perspectief, Den Haag: Kansspelautoriteit, 2015, pp. 74-76.

4. LE SECTEUR PRIVÉ DES JEUX DE HASARD AUJOURD'HUI

a. Organisation du secteur

Licences	Description
A	Permet l'exploitation de casinos (limité à 9 licences)
B	Permet l'exploitation de salles de jeux automatiques (limité à 180 licences)
C	Permet l'installation d'un maximum de deux bingos ²⁹ dans les établissements de débit de boissons
D	Permet d'exercer une activité professionnelle dans un établissement de jeux de classe I, II ou IV
E	Permet la fabrication, la vente, la location, les services d'entretien et d'équipement de jeux de hasard
F1	Permet l'organisation de paris (limité à 34 licences)
F2	Permet l'engagement de paris pour le compte des titulaires de licences F1
G1	Permet l'exploitation des jeux de hasard dans des programmes télévisés
G2	Permet l'exploitation des jeux de hasard via un média autre que ceux présentés dans des programmes télévisés au moyen d'une série de numéros
A+ / B+ / F1+	Permettent l'exploitation de casinos (A), de salles de jeux (B) et l'organisation et l'engagement de paris (F1) en ligne

Source : Etude BDO, 2016

29 Le bingo ou one-ball est un jeu automatique exploité par les débits de boissons (établissements de classe III).

La loi du 7 mai 1999 a organisé le secteur en quatre classes d'établissements de jeux de hasard, ces derniers étant définis comme les bâtiments ou lieux où sont exploités un ou plusieurs jeux de hasard ³⁰ :

- Classe I : casinos
- Classe II : salles de jeux automatiques
- Classe III : débits de boissons
- Classe IV : agences de paris

La classe à laquelle appartient un établissement de jeux de hasard dépend de la nature et du nombre de jeux qui peuvent y être exploités, du montant maximum de l'enjeu, de la perte et du gain « dans le chef des joueurs et des parieurs s'adonnant à ces jeux, ainsi que de la nature des activités connexes autorisées dans les établissements respectifs ». ³¹

A l'exception des débits de boissons (classe III) et des librairies disposant d'une offre de paris pour laquelle une licence F2 est nécessaire, le nombre d'établissements de jeux de hasard est limité. Le législateur a établi un système de licences qui permet notamment l'exploitation des établissements de classe I, II et IV. Pour qu'un opérateur puisse introduire une nouvelle demande d'exploitation, il faut donc qu'une licence d'exploitation devienne vacante.

Toutes les licences pour les établissements de classe I et II ont été attribuées. En ce qui concerne les casinos, établissements de classe I, seules 9 licences sont délivrées en Belgique, réparties de façon équilibrée entre le nord et le sud du pays ³². Le nombre de licences prévues s'élève à 180 pour les établissements de classe II, c'est-à-dire les salles de jeux automatiques. Enfin, le nombre maximum de licences F1, pour les organisateurs de paris, a été fixé jusqu'au 1^{er} janvier 2020 à 34.

Outre l'exploitation des établissements de jeux de hasard, le système de licences vise également à réguler les activités, produits et services du secteur des jeux de hasard. Il existe 9 licences et 3 licences supplémentaires ^{33, 34}. Ces trois dernières permettent aux casinos, salles de jeux automatiques et organisateurs de paris d'organiser leurs jeux sur internet.

30 Article 2, 3° de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

31 Article 6 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

32 Quatre établissements en Région flamande (Blankenberge, Knokke, Middelkerke et Ostende), quatre établissements en Région wallonne (Chaufontaine, Dinant, Namur et Spa) et un établissement en Région bruxelloise, cette dernière étant considérée comme neutre.

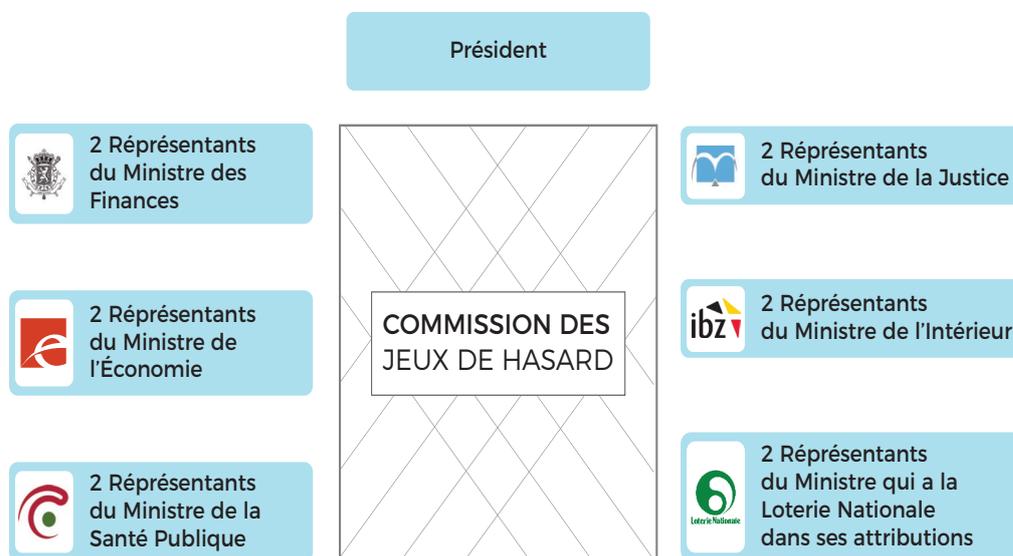
33 Article 25 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs

34 10.216 licences ont été accordées par la Commission des jeux de hasard (données au 02/02/2016).

b. La Commission des jeux de hasard

Les licences sont octroyées, refusées, suspendues ou retirées définitivement par la Commission des jeux de hasard, le régulateur du secteur institué par la loi du 7 mai 1999. Elle dépend du SPF Justice et se trouve donc sous la tutelle du ministre de la Justice.

Présidée par un magistrat, la Commission se compose de représentants des ministres des Finances, de la Justice, de l'Intérieur, de l'Economie, de la Santé publique et du ministre ayant la Loterie Nationale dans ses attributions. Un secrétariat assiste par ailleurs la Commission dans son fonctionnement quotidien.



En plus des taxes (voir plus loin) et des cautionnements ³⁵, les titulaires de licences contribuent annuellement aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission. C'est le Gouvernement fédéral qui fixe annuellement la contribution du secteur. Pour l'année 2017 ³⁶, les contributions dues par les titulaires de licences s'élèvent à :

- 21.593 euros pour une licence A
- 21.593 euros pour une licence A+
- 10.796 euros pour une licence B
- 10.796 euros pour une licence B+
- 698 euros par jeu automatique A
- 20.997 euros minimum pour l'exploitation de jeux automatiques A
- 735 euros pour une licence C

35 Ces garanties s'élèvent pour illustration à 250.000 euros pour une licence A ou A+ et 75.000 euros pour une licence B ou B+.

36 Projet d'arrêté royal approuvé par le Conseil des Ministres du 20 octobre 2016.

- 3.600 euros pour une licence E (entretien, réparation ou équipement)
- 12.322 euros pour une licence E (services de la société de l'information)
- 1.801 euros pour une licence E (placement, par tranche de 50 appareils)
- 12.322 euros pour une licence F1
- 12.322 euros pour une licence F1+
- 3.696 euros pour une licence F2 dans un établissement de classe IV
- 1.698 euros pour une licence F2 en dehors d'un établissement de classe IV
- 436 euros pour des jeux automatiques dans un établissement de classe IV
- 21.593 euros pour une licence G1
- 120 euros pour une licence G2

En lien avec la gestion des licences, la Commission des jeux de hasard remplit une fonction de contrôle du secteur. Son organe de contrôle est constitué de trois membres détachés de la police judiciaire fédérale, d'un membre de la police locale et d'attachés revêtant le statut d'officier de police judiciaire ³⁷. Les contrôleurs mènent régulièrement des actions sur le terrain, que ce soit dans des établissements agréés, des tripots clandestins ou des habitations privées.

Outre ses compétences en matière de gestion des licences et de contrôle du secteur, la Commission joue également un rôle de conseil auprès du Gouvernement fédéral. Elle fournit un appui lors de l'élaboration d'arrêtés royaux, donne des avis lors de modifications de la loi sur les jeux de hasard ou apporte des éléments de réponse en cas de questions liées aux jeux de hasard. ³⁸

Pour mener à bien ses missions, la Commission collabore avec plusieurs organes privés ou publics. Le Service de la Métrologie du SPF Economie constitue l'un de ses premiers partenaires, au vu de l'importance de la technique au sein du secteur. Le Service Evaluations Techniques intervient dans l'approbation et le contrôle des machines de jeux de hasard, en vérifiant le caractère aléatoire du jeu qu'elles proposent. ³⁹ Il soutient également la Commission en matière de conseils. ⁴⁰

La Commission joue également un rôle dans la lutte contre la criminalité et la fraude. Elle coopère notamment avec la Fédération belge du secteur financier (Febelfin) ⁴¹, le Collège des procureurs généraux, les parquets et les services de police pour le contrôle et la répression des jeux de hasard illégaux. Par ailleurs, la Commission fournit son soutien dans la lutte contre le blanchiment des capitaux d'origine criminelle en étant en relation avec la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF). ⁴²

37 Commission des jeux de hasard, La Commission des jeux de hasard, Bruxelles : Commission des jeux de hasard, 2009, p. 9.

38 Commission des jeux de hasard, La Commission : Compétences, site de la Commission des jeux de hasard. En ligne, accessible sur http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_fr/gamingcommission/commission/advise/

39 SPF Economie, Métrologie, site du Service Public Federal Economie. En ligne, accessible sur http://economie.fgov.be/fr/entreprises/reglementation_de_marche/Metrologie/#.V8NBDqJ0rxg

40 Commission des jeux de hasard, La Commission des jeux de hasard, Bruxelles : Commission des jeux de hasard, 2009, p. 9.

41 Febelfin, Prestation de services : Jeux de hasard en ligne, site de la Fédération belge du secteur financier. En ligne, accessible sur <https://www.febelfin.be/fr/prestation-de-services/jeux-de-hasard-en-ligne>

42 Febelfin, Prestation de services : Jeux de hasard en ligne, site de la Fédération belge du secteur financier. En ligne, accessible sur <https://www.febelfin.be/fr/prestation-de-services/jeux-de-hasard-en-ligne>

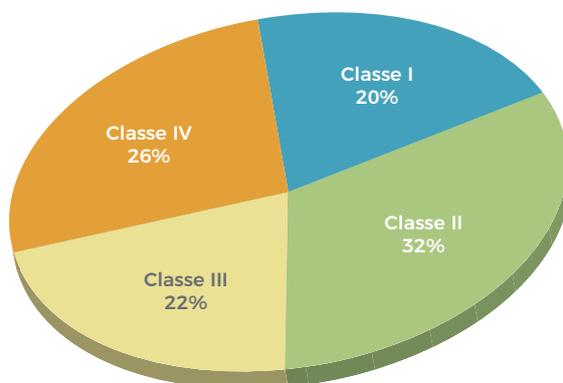
Enfin, sa collaboration avec le Service des Jeux et Paris du SPF Finances permet de garantir la perception correcte d'impôts sur les jeux de hasard.⁴³

c. Poids et croissance du secteur privé

Déterminer le poids du secteur privé dans le marché belge des jeux de hasard constitue un exercice peu aisé.

Une méthode pour déterminer la taille du marché des opérateurs privés de jeux de hasard repose sur la marge brute réalisée par le secteur. C'est-à-dire en calculant les sommes perdues par les joueurs dans les établissements de jeux de hasard de classe I, II, III et IV (terrestres et en ligne)⁴⁴. Le cabinet d'audit BDO a ainsi évalué, dans une étude effectuée en 2016, la marge brute du secteur privé des jeux et paris réalisée en 2015 à 889 millions d'euros.⁴⁵

Avec une part de 32 % de la marge brute totale, les salles de jeux automatiques représentent la classe d'établissements la plus importante du secteur. Suivent ensuite les agences de paris (26 %), les machines de jeux automatiques présentes dans les débits de boissons (22 %) et finalement les casinos (20 %). Toutes classes confondues, les jeux en ligne - qui sont seulement régulés depuis 2011 - contribuent déjà à hauteur de 27 % à la marge brute du secteur.



Répartition de la marge brute par type de licence

Source : étude BDO, 2016.

43 Febelfin, Prestation de services : Jeux de hasard en ligne, site de la Fédération belge du secteur financier. En ligne, accessible sur <https://www.febelfin.be/fr/prestation-de-services/jeux-de-hasard-en-ligne>

44 C'est-à-dire les casinos (classe I), salles de jeux automatiques (classe II), débits de boissons (classe III) et agences de paris (classe IV).

45 Rapport BDO, 2016, p. 4.

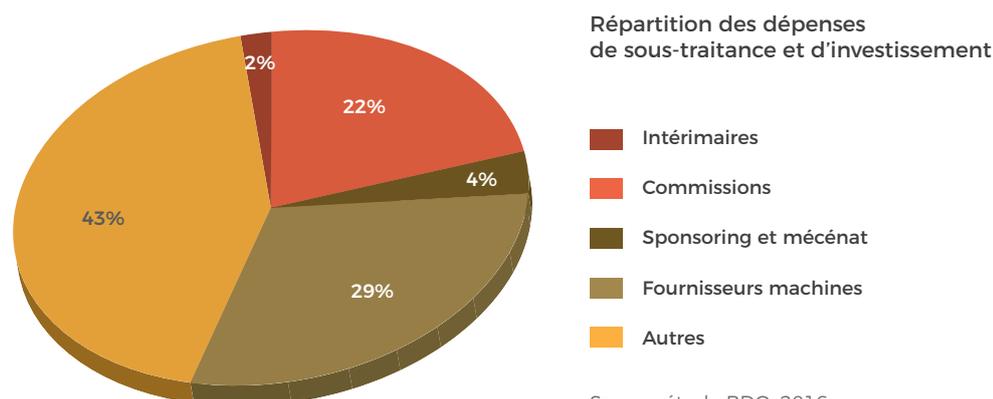
Retombées économiques indirectes

La sous-traitance occupe une place prépondérante dans l'économie du secteur privé des jeux de hasard. 58 % de la marge brute des opérateurs, soit près de 525 millions d'euros, sont en effet comptabilisés comme des dépenses destinées aux sous-traitants.

De quels types de dépenses est-il question ? Il s'agit des prestations des travailleurs intérimaires, du sponsoring, des investissements publicitaires, des commissions versées aux distributeurs indépendants (éventuellement détenteurs d'une licence F2), des parts des recettes de machines automatiques de classe III restant aux lieux de débits de boissons (détenteurs d'une licence C) et des prestations des installateurs et développeurs des machines ou plateformes de jeux (détenteurs d'une licence E).

Concernant les revenus des établissements de classe III (débits de boissons), ceux-ci sont générés par le titulaire d'une licence C, qui a établi un accord de collaboration avec un titulaire d'une licence E (fournisseur ou installateur de l'appareil). Les recettes des appareils sont partagées entre les deux parties.

Loin de n'être que de simples chiffres inscrits dans un livre comptable, ces dépenses et investissements ont un impact bien plus large sur la société belge. Reconvertis en emplois indirects, ils représentent près de 9.800 équivalents temps plein.⁴⁶ En outre, le secteur parraine les milieux sportifs, artistiques et culturels avec une enveloppe totale d'environ 23 millions d'euros.



L'Etat belge est le premier bénéficiaire du jeu en Belgique⁴⁷

Enfin, 24 % de la marge brute réalisée pour l'exercice 2015 retournent à la collectivité via les impôts et taxes payés à l'Etat par le secteur privé. En valeurs absolues, cela équivaut à une somme de 210 millions d'euros. « *Ce qui fait de l'Etat, selon le bureau d'auditeurs BDO, le premier bénéficiaire du jeu en Belgique.* »⁴⁸

L'imposition et la taxation en matière de jeux de hasard alimentent tant le budget de l'Etat fédéral que celui des Régions et des pouvoirs locaux. De façon plus détaillée, il s'agit de la taxe régionale sur le jeu, des cotisations patronales à la sécurité sociale, du précompte immobilier et des autres taxes communales, de l'impôt des sociétés et des redevances payées à la Commission des jeux de hasard pour l'octroi et le maintien des licences. En 2016, les autorités publiques fédérales ont par ailleurs pris la décision de lever l'exemption de la taxe sur la valeur ajoutée sur les jeux de hasard et les paris en ligne.

Impôts et taxes en millions euros

Taxes régionales sur le jeu	134
ONSS	45
Précompte et autres taxes	6
Impôt des sociétés	21
Licences Commission des jeux de hasard	5
TOTAL	210

Source: étude BDO, 2016.

En raison du retrait de l'exemption de la TVA sur les jeux de hasard en ligne, la contribution du secteur aux finances de l'Etat augmentera encore dans les années à venir.

47 Rapport BDO, 2016, p. 7.

48 Rapport BDO, 2016, p. 7.

Créateurs d'emplois au résultat d'exploitation mitigé

De la marge brute estimée à 889 millions d'euros en 2015, 17 % reviennent aux opérateurs du secteur privé après que ceux-ci se soient acquittés des dépenses en sous-traitance et en investissements, ainsi que des taxes et impôts auxquels ils sont soumis.

De ce solde, 121 millions d'euros couvrent les frais de personnel des opérateurs privés de jeux de hasard. Ces derniers emploient en effet directement plus de 2.600 travailleurs en Belgique, évalués en équivalent temps plein. Des travailleurs aux profils très variés, allant du croupier à l'ingénieur informatique en passant par le concepteur graphique, le comptable, le juriste, le délégué commercial, le responsable marketing, les opérateurs du service clientèle, le technicien, le trader, etc. Un salarié à temps plein gagne en moyenne 45.000 euros par an, hors charges patronales.

En prenant en compte son impact sur la sous-traitance d'activités et de services, introduit ci-dessus, près de 12.400 emplois directs et indirects, peu et très qualifiés, dépendent du secteur privé des jeux de hasard.⁴⁹

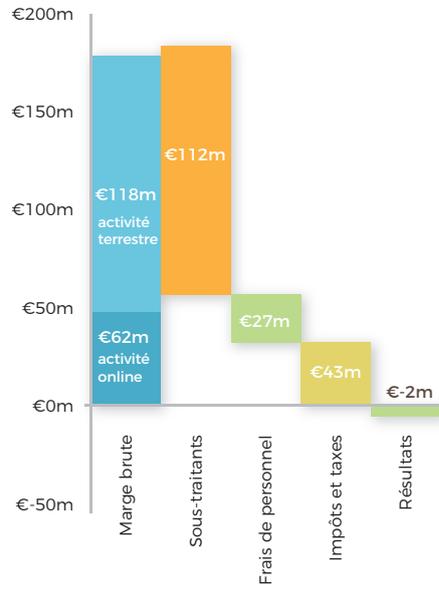
En retranchant tous les frais précédemment détaillés, il ressort que le bénéfice net opérationnel des opérateurs privés ne constitue qu'une part extrêmement minime de la marge brute. **Les titulaires d'une licence ne réalisent d'ailleurs, en moyenne, qu'un bénéfice net opérationnel inférieur à 3,6 % de leur chiffre d'affaires.**

Parmi les différentes classes d'établissements, la classe I, celle des casinos, affiche un résultat négatif de 2 millions d'euros. Les trois autres classes oscillent entre un résultat de 8 et 13 millions d'euros. Il est d'ailleurs à souligner que plus de 30 % des sociétés titulaires d'une licence de jeux de hasard (110 sur 324) présentaient une perte nette en 2014.

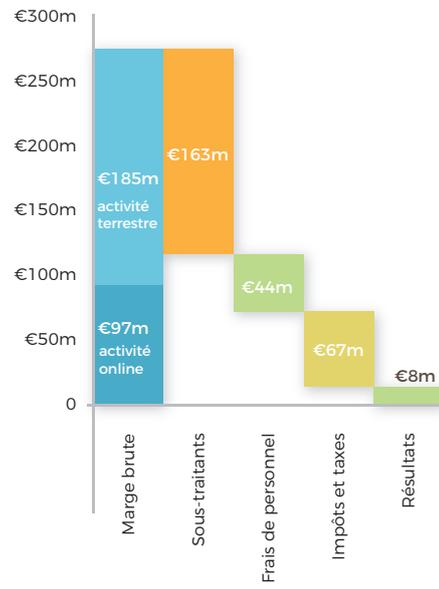
La survie actuelle de l'activité terrestre dépend de l'activité en ligne, car les fonds obtenus grâce aux jeux en ligne sont réinjectés dans les établissements physiques, en sus des investissements dans le développement et l'innovation.

49 Rapport BDO, 2016, p. 7.

Classe I



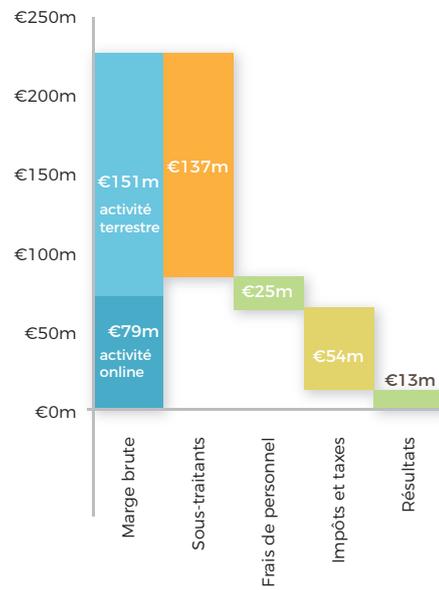
Classe II



Classe III



Classe IV



Source: BDO



5. LA BELGIQUE, MODÈLE DANS LA PROTECTION DES JOUEURS

Aujourd'hui, la Belgique est considérée comme un exemple en matière de jeux de hasard. Sa politique relative à la protection du joueur la hisse au rang de pays modèle, à plusieurs égards. De nombreux garde-fous ont en effet été érigés pour prévenir toute dérive liée au jeu. Que ce soit en matière de dépendance, de fraude ou de criminalité.

Comme mentionné ci-avant, les pouvoirs publics mènent actuellement, en matière de jeux de hasard, une politique dite de canalisation. Cette dernière a pour premier objectif d'accompagner les joueurs vers les opérateurs agréés, soit l'offre légale. Une telle politique est d'autant plus importante dans un environnement en ligne, où les sites illégaux restent facilement accessibles au grand public.

Afin de mesurer l'efficacité de la politique menée par les autorités, il est convenu d'utiliser le taux de canalisation. Celui-ci correspond à la proportion de joueurs effectivement actifs dans le circuit légal. Au plus ce taux est haut, au plus faible est la proportion de joueurs cédant aux sirènes de l'offre illégale. Autrement dit, un taux élevé indique que la plupart des consommateurs utilisent l'offre de jeux régulée et jouent ainsi dans un environnement sûr et fiable, qui répond aux exigences strictes relatives à la protection du joueur.

L'objectif fixé par les pouvoirs publics était de parvenir à un taux de canalisation de plus de 80 % des joueurs belges. A ce jour, le taux de canalisation belge est estimé à 85 %⁵⁰ pour les jeux en ligne et à plus de 90 % pour les jeux hors ligne. L'objectif que s'était donné le législateur est donc, à l'heure actuelle, largement rencontré.

Par ailleurs, durant ces 15 dernières années, le secteur privé s'est fortement professionnalisé. Cette professionnalisation a mené au développement d'une politique responsable dans l'offre des jeux et paris, protégeant au mieux le consommateur. Les mesures et initiatives prises par les opérateurs privés visent également à former « un barrage efficace aux milieux illégaux et criminels ».⁵¹

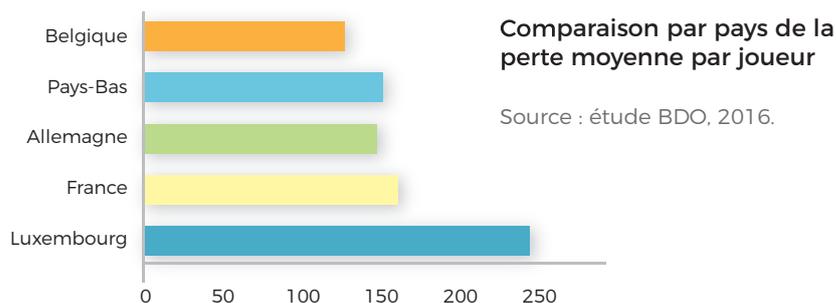
Le cadre législatif mis en place, avec pour pierre angulaire la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, impose des règles strictes en matière de protection du joueur. Les différents piliers liés à la protection des joueurs et découlant de l'arsenal législatif et réglementaire, comme la formation du personnel, le dispositif d'exclusion automatique des joueurs et la banque de données EPIS, sont abordés dans la deuxième partie du livre blanc.

50 H2 Gambling Capital

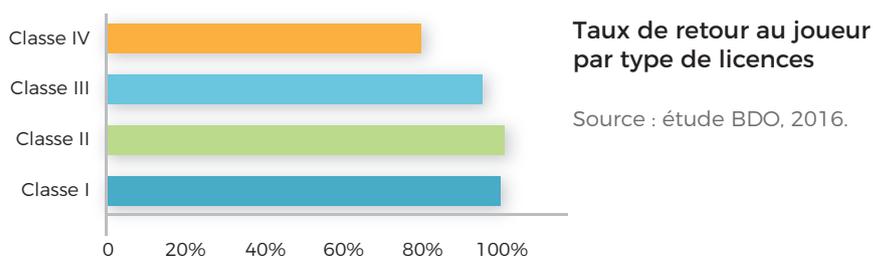
51 Position paper du secteur sur l'éventuelle introduction d'une TVA sur les jeux de hasard et de paris.

Taux de redistribution et pertes

En comparaison avec ses pays voisins, la Belgique est le pays où les montants perdus au jeu par habitant sont les plus faibles. Les dépenses moyennes dans les jeux de hasard se situent entre 128 et 151 euros par joueur en Belgique.⁵²



Les pertes relativement faibles en Belgique, en comparaison avec les pays limitrophes, peuvent notamment s'expliquer par le taux de redistribution moyen, c'est-à-dire les montants misés qui sont redistribués aux joueurs (le solde servant à financer les coûts des opérateurs et à payer les impôts et taxes). Ce taux s'élève en moyenne à 95 % et se répartit de la façon suivante entre les différentes classes :



52 Etienne MARIQUE, « La politique publique des jeux de hasard en Belgique : entre éthique et objectif lucratif », in Pyramides, 22, 2011, pp. 161-190, pp. 168-169. En ligne, accessible sur <http://pyramides.revues.org/911?lang=en#tocto1n5>

Par ailleurs, l'Etat fixe les montants maximum de l'enjeu, de la perte ou du gain, selon la nature et le nombre des jeux de hasard. La perte horaire moyenne, c'est-à-dire le montant financier que le joueur peut perdre par heure, a ainsi été fixée pour les jeux automatiques à 70 euros pour les casinos, 25 euros pour les salles de jeux et à 12,5 euros pour les bingos et appareils dans les bureaux de paris.⁵³

Tant la politique adoptée par les pouvoirs publics que les initiatives prises par le secteur ont eu pour effet de canaliser les joueurs vers l'offre légale, contrôlée par la Commission des jeux de hasard. Cette canalisation s'accompagne d'une meilleure protection du joueur. Il manque en effet, au sein du secteur illégal des jeux de hasard, toute forme de régulation, de contrôle et de surveillance, de sorte que l'on s'y laisse plus facilement appâter et, de ce fait, entraîner plus aisément dans les problèmes (financiers).⁵⁴

Les pouvoirs publics belges doivent néanmoins continuer à trouver le difficile équilibre entre une réglementation forte et la canalisation des joueurs. Un taux de canalisation élevé n'est seulement possible que si l'offre légale dispose des moyens pour proposer une offre de jeu suffisamment intéressante et un taux de redistribution attractif.

En régulant trop sévèrement le secteur légal, l'autorité publique peut nuire de telle façon à l'attractivité de celui-ci (pour ce qui a trait à l'offre de jeu et au taux de redistribution) que le taux de canalisation chutera. En d'autres termes, une réglementation trop contraignante n'aura pas pour effet de diminuer l'envie de jouer mais incitera le joueur à se rendre à l'étranger ou à rechercher des alternatives illégales. Dans les deux cas, ces opérateurs, étrangers et/ou clandestins, échappent à tout contrôle de la Commission des jeux de hasard ou de l'Etat.

Autrement dit, en adoptant une réglementation trop stricte, l'Etat belge ne risque pas uniquement de faire chuter le taux de canalisation mais également de toucher à ses recettes fiscales et d'affecter négativement l'activité économique du secteur légal et les emplois qui y sont liés.

53 Etienne MARIQUE, « La politique publique des jeux de hasard en Belgique : entre éthique et objectif lucratif », in *Pyramides*, 22, 2011, pp. 161-190, p. 169. En ligne, accessible sur <http://pyramides.revues.org/911?lang=en#tocto1n5>

54 Idem.

6. LA LOTERIE NATIONALE

Les loteries sont des manifestations publiques, au cours desquelles le sort détermine le gain des joueurs. Un enjeu n'est pas nécessairement obligatoire, ce qui distingue une loterie d'un jeu de hasard. Cette caractéristique ne se révèle pas anodine, une loterie entrant dans l'acception faite du jeu de hasard dès la présence d'un enjeu.⁵⁵

La Loterie Nationale, unique opérateur public présent sur le marché des jeux de hasard, est aussi et surtout le seul opérateur qui peut légalement organiser des loteries sur le territoire belge. D'autres individus ou organisations qui organiseraient une loterie s'exposent à de possibles sanctions pénales.⁵⁶

Aujourd'hui, le rôle de la Loterie Nationale ne se limite plus à l'organisation de loteries. En effet, son contrat de gestion prévoit désormais également l'organisation de paris, concours et jeux de hasard.

Cela étant, la Loterie Nationale reste aujourd'hui le seul opérateur qui ne tombe pas, en partie du moins, sous l'application de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard. C'est une législation distincte, concernant uniquement la Loterie Nationale, qui régit son fonctionnement. Il s'agit de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale.

Cette dernière bénéficie dès lors d'une position unique sur le marché des jeux de hasard. Puisque la loi du 7 mai 1999 ne s'applique pas entièrement à la Loterie Nationale, la Commission des jeux de hasard n'est pas compétente pour contrôler celle-ci. Malgré la demande explicite émise par la Commission, la Loterie Nationale reste la seule responsable de la façon dont son contrôle est organisé.

Une société anonyme avec l'Etat pour seul actionnaire

Etablie en société anonyme, la Loterie Nationale fonctionne dans la pratique comme une entreprise normale, à l'exception du fait que l'Etat constitue son seul et unique actionnaire. Elle est par conséquent une propriété de l'Etat, même si la loi prévoit en théorie la possibilité d'élargir l'actionariat à des personnes privées. Les membres et le président du conseil d'administration, ainsi que l'administrateur délégué, sont nommés par le Conseil des ministres pour une période de six ans.

55 Commission des jeux de hasard, FAQ : Loteries, site web de la Commission des jeux de hasard. En ligne, accessible sur https://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_fr/faq/loterij/index.html

56 Articles 301-304 du Code pénal.

La relation étroite entre la Loterie Nationale et l'Etat est régie par un contrat de gestion, négocié entre, d'une part, le ministre responsable et, d'autre part, le comité de direction et le conseil d'administration de la Loterie Nationale. Le contrat de gestion détermine entre autres les missions de la société ; ses règles de conduite vis-à-vis des utilisateurs ; les règles pour les indemnités versées à l'Etat, dont notamment la rente de monopole ; la destination de ses recettes nettes ; son plan d'entreprise ; et les sanctions éventuelles en cas de non-respect de ses obligations.

Le chiffre d'affaires de la Loterie Nationale s'élevait en 2015 à 1,17 milliard d'euros. De ce montant, 53 % (623 millions d'euros) ont été redistribués sous forme de gains aux joueurs. Ce qui représente un montant relativement peu élevé, en comparaison avec le taux moyen de redistribution du secteur privé, situé à 95 %. La Loterie Nationale verse également un montant forfaitaire de 115 millions d'euros à l'Etat pour sa position de monopole, ainsi que 205 millions d'euros sous forme de subsides à des fins d'utilité publique.

Il est quelque peu surprenant de relever que, malgré un chiffre d'affaires important, la Loterie Nationale emploie seulement 463 personnes. Lorsque l'on place côte à côte les investissements dans l'économie belge de la Loterie Nationale et du secteur privé, nous pouvons constater que le secteur privé crée quatre fois plus d'emplois que le soi-disant opérateur public et redistribue également davantage d'argent aux joueurs.

La Loterie Nationale est évidemment depuis longtemps plus qu'un simple organisateur de loteries. Son portefeuille de produits s'est largement étoffé au fil des années, et comprend désormais des paris sportifs, une large variété de jeux à gratter, ainsi que des produits de tirage au sort et de grattage en ligne. Elle forme donc bel et bien un acteur à part entière sur le marché des jeux de hasard, et concurrence presque tous les opérateurs privés, si ce n'est à partir d'une autre position légale et organisationnelle.



II. LES PILIERS D'UN SECTEUR DES JEUX DE HASARD RESPONSABLE



BAGO
Belgian Association
of Gaming Operators

Un secteur qui vise un avenir durable a tout intérêt à adopter une attitude responsable et à collaborer avec les autorités pour faire en sorte que les risques potentiels soient réduits au minimum ; que les ressources soient suffisantes pour, avant tout, éviter que des personnes ne développent un comportement problématique et, si nécessaire, les sortir de là.

Au cours des quinze dernières années, le secteur belge des jeux de hasard s'est fortement professionnalisé. De même, le secteur légal des jeux de hasard a progressivement assumé son rôle social. Nous décrirons cette attitude responsable ci-après sur la base de 3 piliers essentiels :

- la protection des consommateurs et le jeu responsable ;
- la gouvernance ;
- la publicité responsable.

Ces piliers doivent, d'une part, éviter que des groupes particulièrement vulnérables (mineurs, personnes ayant une dépendance au jeu ou une fonction spécifique dans la société) n'entrent en contact avec des jeux de hasard et des paris. D'autre part, ils doivent assurer une protection maximale du consommateur contre les dangers éventuels et garantir aux autorités que le secteur respecte la réglementation existante dans tous les domaines.

Il est donc attendu d'un secteur des jeux de hasard responsable qu'il suive à la lettre la réglementation en vigueur, et qu'il procède à une autorégulation dans les cas où il est éventuellement d'avis que les règlements existants peuvent être complétés de manière proactive.

Nous présentons ci-dessous l'arsenal législatif, réglementaire et d'autorégulation existant au sein du secteur belge des jeux de hasard afin d'offrir un plaisir du jeu socialement responsable dans le cadre d'une activité économique durable. Ce dernier point revêt également de l'importance, car une activité légale ne peut résister à un secteur illégal que si elle constitue une activité rentable qui offre les instruments nécessaires à sa compétitivité.

1. PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET JEU RESPONSABLE

Il y a quinze ans, les autorités belges ont délibérément opté pour une politique des jeux de hasard qui vise à orienter le plus de consommateurs possible, qui souhaitent prendre part à des jeux de hasard, vers l'offre de jeux de hasard réglementée. Le développement d'un secteur des jeux de hasard régulé et responsable, où les consommateurs sont suffisamment protégés, était nécessaire pour endiguer l'offre de jeux de hasard illégale, où les joueurs ne bénéficient d'aucune protection.

Ce choix s'est révélé judicieux étant donné que la Belgique figure parmi les pays cités en exemple en Europe, avec un « taux de canalisation » (pourcentage de joueurs qui jouent via le circuit légal et donc, dans un environnement sûr et fiable) de 85 % en ligne et plus de 90 % hors ligne.

La politique des quinze dernières années a, entre autres, été conçue pour lutter contre les jeux de hasard illégaux, non réglementés, pour protéger des groupes vulnérables spécifiques, et pour édicter les règles nécessaires de sorte que le consommateur jouisse d'une protection suffisante contre les dangers du jeu problématique. En outre, le joueur ayant un comportement de jeu problématique peut compter sur les ressources nécessaires pour l'aider.



a. Lutte contre les jeux de hasard illégaux

En tant que collectivité, nous voulons pouvoir escompter que les jeux de hasard ont lieu dans un environnement sûr et contrôlé, loin de toute forme de criminalité. C'est la raison pour laquelle le législateur a voulu éviter et sanctionner l'organisation de jeux de hasard illégaux.

Pour éviter que le consommateur n'entre en contact avec des fournisseurs de jeux de hasard mal intentionnés, les autorités belges ont repris une clause d'interdiction très large dans la législation sur les jeux de hasard : non seulement l'organisation, mais aussi la participation et la facilitation de tout jeu de hasard, ainsi que la publicité pour celui-ci, ayant lieu sans licence valable, ont été interdites.

Toutes les opérations décrites ci-dessus peuvent faire l'objet de sanctions juridiques. L'exploitation de jeux de hasard illicites peut entraîner une condamnation à une peine de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement et/ou à une amende de 600 à 600.000 euros⁵⁷. Toute infraction à l'interdiction de participer, de faciliter, de faire de la publicité et de recruter pour des jeux de hasard illégaux peut conduire à des peines d'emprisonnement de 1 mois à 3 ans et/ou à une amende de 156 à 150.000 euros⁵⁸. En cas de récidive ou de participation d'un mineur, ces sanctions peuvent être doublées⁵⁹.

Outre une procédure juridique, la loi prévoit également un mécanisme de sanction administrative. La Commission des jeux de hasard peut infliger une sanction administrative si le Ministère public n'a pas réagi 6 mois après la constatation des faits ou – sans mettre en question l'exactitude des faits – s'il annonce qu'il ne va pas poursuivre les faits. L'amende administrative pouvant être infligée correspond aux montants minimum et maximum qui sont fixés pour les infractions juridiques. En 2015, la Commission des jeux de hasard a introduit 253 dossiers de sanction, dont 200 étaient liés à la participation aux jeux de hasard illégaux ou à la présence dans des tripots illégaux. Par ailleurs, cinq dossiers ont également été lancés pour infliger une amende administrative aux organisateurs de jeux de hasard illégaux⁶⁰.

La Commission des jeux de hasard dispose également de la possibilité, par décision motivée, d'adresser des avertissements à toute personne physique ou morale qui commet une infraction à la présente loi ou à ses arrêtés d'exécution, de suspendre ou de révoquer la licence pour une période déterminée et d'interdire provisoirement ou définitivement l'exploitation d'un ou de plusieurs jeux de hasard (article 15/2 de la loi sur les jeux de hasard).

Pour les fournisseurs de jeux de hasard en ligne illégaux, la Commission des jeux de hasard utilise également une liste noire de sites interdits. Le 6 juillet 2016, 105 sites web figuraient sur la liste noire de la Commission des jeux de hasard.

57 Article 63 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

58 Article 64 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

59 Article 65 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

60 Commission des jeux de hasard, Rapport d'activité 2015, pp. 48-49. En ligne, accessible sur http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/KSC_2015_FR_web.pdf

Cette liste est régulièrement mise à jour et distribuée aux fournisseurs de services internet belges afin de leur demander de bloquer l'accès à ces sites web (blocage DNS ⁶¹). En outre, la Commission des jeux de hasard a conclu un protocole d'accord avec Febelfin, dans lequel il a été convenu de bloquer les paiements vers et à partir des sites web inscrits sur la liste noire.

La responsabilité pénale est non seulement le fait des opérateurs qui exploitent des jeux de hasard sans autorisation préalable de la Commission des jeux de hasard, mais aussi des joueurs qui prennent part à des jeux de hasard illégaux. Les joueurs participant aux jeux de hasard sur un site web de la liste noire peuvent être condamnés à une amende de 26 à 25.000 euros (multipliée par des décimes additionnels).

b. Protection des groupes vulnérables

En plus de la lutte contre les activités illégales, les autorités entendent évidemment aussi protéger un certain nombre de groupes vulnérables de la population. L'accès aux jeux de hasard leur est refusé.

Les jeunes ne peuvent ainsi participer à des paris en ligne et hors ligne que lorsqu'ils ont atteint l'âge de 18 ans. Il convient également d'avoir 18 ans accomplis pour jouer sur des bingos dans des débits de boissons. Les casinos ou les salles de jeux automatiques physiques ou en ligne ne sont toutefois accessibles qu'à partir de 21 ans accomplis.

A côté des mineurs et des jeunes, il existe un vaste groupe de personnes qui ne peut pas non plus accéder aux jeux de hasard réels et en ligne. C'est le cas, entre autres, des personnes qui ont choisi elles-mêmes de s'exclure de la participation aux jeux de hasard. Mais il existe aussi de nombreuses personnes qui sont exclues par la Commission des jeux de hasard à la demande d'une partie intéressée, comme le partenaire, les parents ou l'enfant d'un joueur souffrant de dépendance. Une décision judiciaire, par exemple en cas de règlement collectif de dettes, peut également donner lieu à une exclusion. Enfin, des personnes exerçant une profession spécifique sont également exclues des casinos et des salles de jeux automatiques. C'est notamment le cas des magistrats, des notaires, des huissiers de justice et des membres des services de police.

L'application de cette interdiction de jeu pour les groupes vulnérables est assurée dans la pratique par un contrôle d'identité. Dans les casinos (classe I) et les salles de jeux automatiques (classe II), chaque joueur doit s'inscrire avant de pénétrer dans la salle de jeu. L'inscription est approuvée à la réception sur base de la carte d'identité ou du passeport. Grâce au contrôle EPIS (voir ci-après), les joueurs exclus ne peuvent pas y accéder.

Dans les débits de boissons (classe III), les jeux automatiques de type C (bingo et one-ball) sont équipés d'un lecteur électronique de carte d'identité qui contrôle l'âge du joueur et refuse l'accès du jeu aux mineurs.

61 Domain Name System.

En ce qui concerne les jeux de hasard et paris en ligne, le joueur candidat doit s'inscrire à l'avance, en mentionnant, entre autres, ses nom, prénom, adresse, numéro de registre national, date de naissance et profession. Le joueur candidat recevra ensuite, après vérification de son identité par la Commission des jeux de hasard dans le système EPIS, un token de joueur personnel.

Pour optimiser la protection, la Belgique dispose depuis 2004 de la base de données électronique EPIS (Excluded Persons Information System) du SPF Justice, qui tient à jour tous les joueurs exclus, et est centralisée au niveau national. Le contrôle EPIS n'intervient pas seulement pendant l'inscription. En effet, lors de chaque visite (ou login) d'un casino ou d'une salle de jeux automatiques en ligne/hors ligne ou d'une plateforme de paris en ligne, les nom, prénom et date de naissance du joueur sont soumis à un contrôle-EPIS afin de vérifier si celui-ci ne se trouve pas dans le système EPIS, et s'il peut donc être autorisé à jouer.

Le 31 décembre 2015, la liste EPIS totalisait plus de 309.000 personnes, dont plus de 45.000 exclues en raison de la nature de leur profession et plus de 24.000 qui se sont inscrites volontairement. Les autres exclusions sont le résultat d'un règlement collectif de dettes (122.601 personnes), d'une décision judiciaire (116.476 personnes) et de la demande de tiers intéressés (220 personnes)⁶². Il ressort de ce qui précède que seule une minorité se retrouve sur la liste EPIS en raison d'un comportement de jeu problématique.

Protection des joueurs : Système EPIS

	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015
Règlement collectif de dette	0	86,638	122,434	122,601
Décision judiciaire	75,501	82,580	95,415	116,476
Exclusions volontaires	17,354	19,670	21,985	24,322
Exclusions par un tiers	37	89	130	220
Exclusions par profession	45,869	46,344	45,957	45,436
	134,761	235,321	285,921	309,055

62 Commission des jeux de hasard, Rapport d'activité 2015, p. 40. En ligne, accessible sur http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/KSC_2015_FR_web.pdf

c. Protection du joueur

Licences & restriction de l'offre

Outre la lutte contre les jeux de hasard illégaux et l'interdiction de jouer pour les groupes vulnérables, le système de jeux de hasard belge s'assure également que le joueur puisse jouer dans les meilleures conditions possibles.

La législation sur les jeux de hasard prévoit qu'un opérateur puisse offrir certains jeux de hasard, pour autant qu'il soit titulaire d'une licence valable qu'il doit solliciter auprès de la Commission belge des jeux de hasard.

Chaque classe de jeux de hasard a une licence spécifique. Le nombre de licences pouvant être octroyées (par classe) peut être limité et chaque licence a en outre une durée de validité limitée.

Nous donnons ici un aperçu des différentes licences pour les jeux de hasard réels, leur durée de validité et le nombre maximal de licences qui peut être émis.

Etablissements de jeux de hasard / Fonction	Licence	Durée de validité	Nombre maximal
Classe I – Casino	A	15 ans	9 ⁶³
Classe II – Salles de jeux automatiques	B	9 ans	180
Classe III – Débits de boissons	C	5 ans	Aucun maximum
Organisateurs de paris	F1	9 ans	34
Classe IV – Lieux exclusivement destinés à engager des paris pour le compte de titulaires de licence de classe F1	F2	3 ans	1 000 fixes et 60 mobiles
Vente, location, fourniture, importation, exportation, production, services d'entretien, de réparation et d'équipement de jeux de hasard	E	10 ans	Aucun maximum
Jeux médias – Télé-tirelires	G1	5 ans	Aucun maximum ⁶⁴
Jeux médias – Partie d'un programme ou rubrique séparée ⁶⁵	G2	1 an	Aucun maximum

Il ressort de l'aperçu repris ci-dessus que les fournisseurs d'équipements et de services pour les jeux de hasard (vente, location, livraison, importation, exportation, production, entretien, réparation, équipement) sont aussi tenus d'avoir une licence, à savoir une licence E qui s'applique aussi bien aux activités en ligne que hors ligne.

63 L'accord du Gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 prévoit l'extension du nombre de licences à 11.

64 Il y avait 1 titulaire de la licence en 2015.

65 Tous les jeux exploités via la radio, la télévision, les journaux et magazines qui ne constituent pas de télé-tirelires au sens de la licence G1.

En outre, les personnes professionnellement actives dans un établissement de jeux de hasard de classe I, II ou IV doivent également être titulaires d'une licence D. Celle-ci prouve que chaque employé d'un établissement de jeux de hasard dispose des connaissances nécessaires de la protection du joueur et de la législation en matière de jeux de hasard.

Pour les jeux de hasard en ligne, les autorités belges ont mis en place un système de licences similaire à celui pour les jeux hors ligne. Tout candidat à une licence en ligne doit d'abord exercer une activité similaire dans le monde réel. Un candidat à une licence A+ (casino en ligne) devrait donc également détenir une licence A, le candidat à une licence B+ (jeux automatiques en ligne), une licence B, et le candidat titulaire d'une licence F1+ (paris en ligne), une licence F1. Les autorités voulaient notamment s'assurer qu'il y avait un lien physique avec la Belgique et que la vérification du respect de la législation par les fournisseurs soit possible. Une autre raison de réserver les jeux de hasard en ligne aux opérateurs qui exploitent aussi des jeux de hasard dans le monde réel est le fait que, de cette manière, les jeux en ligne ne sont proposés que par des opérateurs qui ont déjà l'expérience nécessaire et satisfont à certaines exigences de qualité (dans un environnement physique) afin que les mêmes normes de qualité et de sécurité puissent être garanties dans un environnement en ligne.

La suite de ce document traite plus en détail les critères utilisés pour accorder ces différentes licences.

Limites du jeu

Outre une limitation du nombre d'établissements de jeux de hasard, la législation en matière de jeux de hasard prévoit aussi une limitation de l'offre de jeux de hasard et des types de jeux et paris qui peuvent être proposés.

Ainsi, un débit de boissons peut installer jusqu'à 2 jeux de hasard (bingo ou one-ball) maximum et les tables de jeu ne sont autorisées que dans les casinos. En outre, la loi prévoit expressément les types de jeux de hasard autorisés dans les établissements de jeu respectifs⁶⁶.

De plus, une perte horaire moyenne est établie pour tous les jeux de hasard automatiques physiques. Il s'agit, en d'autres termes, du maximum de pertes qu'une machine peut générer en moyenne par heure. Cette perte horaire moyenne a été fixée à 70 euros dans les casinos, à 25 euros dans les salles de jeux automatiques et à 12,5 euros pour les bingos et les agences de paris⁶⁷.

La durée du jeu et le gain maximum pour le joueur ont également été fixés. Le taux de redistribution théorique minimum (= la proportion d'argent reversée aux joueurs sur l'ensemble des mises effectuées) est également défini. La pratique montre que les opérateurs belges ont un pourcentage de redistribution qui dépasse largement le minimum légal de sorte qu'ils puissent concurrencer le marché illégal, au bénéfice du consommateur.

66 Commission des jeux de hasard, La commission : Statut des machins, site web de la Commission des jeux de hasard. En ligne, accessible sur http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_fr/gamingcommission/machine/index.html

67 Etienne MARIQUE, « La politique publique des jeux de hasard en Belgique : entre éthique et objectif lucratif », in *Pyramides*, 22 | 2011. En ligne, accessible sur <http://pyramides.revues.org/911?lang=en#tocto1n5>

Prévention et aide en cas de comportements problématiques

La Commission des jeux de hasard a pris ces dernières années diverses initiatives visant à attirer l'attention de groupes vulnérables et de joueurs potentiels sur les éventuels dangers d'une dépendance au jeu ou aux paris.

C'est ainsi qu'une campagne de prévention intitulée « Bluff ! » a été mise en place à l'attention des jeunes afin de leur faire prendre conscience des dangers du poker. La campagne se compose d'un film, d'un dossier pédagogique et d'un jeu de société éducatif, qui peuvent être obtenus gratuitement par les écoles, les organisations d'aide et les associations de jeunes. Le film est également visible sur www.bluffonline.be

La Commission des jeux de hasard communique aussi régulièrement sur les dangers liés au jeu problématique sur sa page Facebook ⁶⁸ et met à la disposition du public un dépliant de prévention sur son site web. Dans ce dépliant, toute personne peut vérifier à l'aide d'autotests si elle n'est pas sujette à une dépendance au jeu. Sur son site internet, la Commission des jeux de hasard donne également un aperçu de toutes les organisations existantes qui peuvent aider en cas de comportements problématiques.

Afin de faciliter davantage le premier pas vers une aide professionnelle, la Commission des jeux de hasard, en collaboration avec CAD-Limburg ⁶⁹ et l'ASBL Le Pélican ⁷⁰, a mis en place le site web www.aide-aux-joueurs.be. Les visiteurs du site peuvent y trouver en tout anonymat des informations sur le jeu, les comportements de jeu problématiques et les aides existantes. Les visiteurs peuvent également effectuer divers autotests et participer à un programme d'aide en ligne gratuit, qui peut durer, au choix, de 3 à 12 semaines. Le partage anonyme des expériences entre les participants est également facilité.

En outre, les fournisseurs de jeux de hasard sont également actifs dans la lutte contre le comportement de jeu problématique. La loi sur les jeux de hasard prévoit notamment que lors d'une première visite, un enregistrement et la création d'un compte de joueur (en ligne) sont requis. À chaque visite, l'exploitant doit vérifier si le joueur est exclu ou non de toute participation à des jeux de hasard par l'intermédiaire de la base de données EPIS. La loi exige également que chaque fournisseur mette à la disposition de ses clients un dépliant d'information qui reprend les dangers d'un jeu excessif et met clairement en évidence la ligne d'aide aux joueurs et les adresses de professionnels susceptibles de les écouter et de les aider.

68 Commission des jeux de hasard, page Facebook de la Commission des jeux de hasard. En ligne, accessible sur <https://www.facebook.com/Kansspelcommissie-Commission-des-jeux-de-hasard-1686158671605637/>

69 Centrum voor alcohol- en andere drugproblemen Limburg vzw

70 Association sans but lucratif spécialisée dans la dépendance aux jeux de hasard et d'argent.

Les fournisseurs de jeux de hasard en ligne doivent également mettre clairement en évidence sur leurs sites web le logo « Aide aux joueurs » de la Commission des jeux de hasard. En cliquant sur cette image, l'internaute est dirigé vers deux pages web externes, notamment la page « protection du joueur » de la Commission des jeux de hasard et la page d'accueil de www.aide-aux-joueurs.be⁷¹.

Enfin, la plupart des acteurs élaborent aussi leur propre politique de jeu responsable en plus des obligations légales. Ils collaborent activement avec les organisations d'aide reconnues. Les joueurs ont, par exemple, la possibilité d'effectuer un autotest afin de reconnaître un comportement problématique et/ou de s'imposer eux-mêmes une limite de jeu. En outre, ils disposent également de la possibilité de s'exclure temporairement. Le personnel est formé par des professionnels pour identifier des problèmes de dépendance au jeu, connaître les potentielles conséquences négatives pour le joueur et pouvoir réagir de façon adéquate. Des codes de conduite sont établis pour les collaborateurs afin qu'ils puissent gérer les clients de la manière la plus appropriée.

71 Commission des jeux de hasard, Nouvelles récentes : Banner obligatoire pour les sites de jeux, site web de la Commission des jeux de hasard. En ligne, accessible sur http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_fr/gamingcommission/news/news_0009.html

2. CORPORATE GOVERNANCE

Pour pouvoir proposer des jeux de hasard en Belgique, il faut satisfaire à de nombreuses conditions. Les autorités souhaitent ainsi obtenir des garanties suffisantes que l'opérateur de jeux de hasard proposera ceux-ci d'une manière responsable.

Conditions d'octroi d'une licence

Afin de solliciter une licence, la demande doit être, entre autres, accompagnée de documents prouvant que le candidat n'a pas de casier judiciaire, et qu'il répond aux exigences essentielles en matière de bonne vie et mœurs et de fiscalité (à la fois à titre personnel et dans le chef de son entreprise). En outre, il doit fournir des informations sur l'actionnariat de la société et en démontrer la solvabilité, en apportant notamment la preuve qu'il dispose des moyens financiers nécessaires pour couvrir la caution.

En fonction de la licence, des exigences légales supplémentaires sont requises du candidat titulaire d'une licence. Ci-dessous, nous donnons quelques exemples.

- ❖ Pour un casino, le candidat doit produire une copie du contrat de concession avec la ville ou commune concernée.
- ❖ Pour les salles de jeux automatiques, le candidat doit disposer d'une convention avec la ville ou commune concernée ainsi que de l'avis du bourgmestre de celle-ci. La demande de licence sera également accompagnée d'un plan des environs, reprenant les écoles, les hôpitaux, les lieux visités principalement par des jeunes, les lieux de culte et les prisons, ainsi qu'un plan de la salle de jeux avec les différents locaux et l'endroit où sont placées les machines de jeu.
- ❖ Pour une demande d'organisation de paris (F1) et pour une agence de paris (F2), il est nécessaire que le candidat ajoute une copie du règlement sur lequel se baseront les paris proposés.
- ❖ Les débits de boissons qui souhaitent installer une ou deux machines de jeu doivent également disposer d'un avis du bourgmestre attestant que toutes les conditions légales d'exploitation de l'établissement de jeux de hasard sont remplies ou (cela suffit dans certaines communes) la preuve que cet avis a été sollicité par courrier recommandé.

Le personnel actif dans les casinos, salles de jeux automatiques et agences de paris doit également être titulaire d'une licence D. Lors de la demande de la licence, la personne concernée devra aussi disposer de ses droits civils et politiques et avoir un certificat de bonne vie et mœurs. En outre, le candidat doit participer à une formation en ligne organisée par la Commission des jeux de hasard avant de recevoir sa licence D. Après cinq ans, la personne doit suivre une formation complémentaire si elle souhaite le renouvellement de sa licence.

Les candidats à l'organisation de jeux sur internet doivent également être en mesure de présenter un grand nombre de garanties avant d'entrer en ligne de compte pour une licence complémentaire. Ils doivent, dans un premier temps, être titulaires d'une licence pour l'exploitation

d'une activité réelle (physique) (casino, salle de jeux automatiques ou organisation de paris) et se conformer aux conditions en vigueur dans ce cadre et, ensuite, remplir certains critères supplémentaires, comme notamment :

- démontrer leur solvabilité afin de toujours garantir le paiement des clients ;
- garantir la sécurité des transactions de paiement entre l'opérateur et les joueurs. À cet effet, des standards internationalement reconnus sont principalement utilisés (par exemple le Payment Card Industry Data Security Standard (PCI))
- disposer d'une politique concernant l'accès des groupes de population défavorisés aux jeux de hasard ;
- avoir une procédure de plainte avec transmission à la Commission des jeux de hasard ;
- disposer d'une politique en matière de publicité ;
- avoir des obligations fiscales ;
- disposer d'une connexion data permanente entre le site web et la Commission des jeux de hasard et dresser des rapports ;
- posséder une infrastructure de serveurs locale et contrôler le respect de la réglementation applicable.

Contrôle & transparence

Aujourd'hui, le secteur des jeux de hasard est indéniablement un des secteurs économiques les plus contrôlés.

En plus de la délivrance des licences et de la détermination tant du nombre de licences qui peuvent être exploitées que des types de jeux de hasard qui peuvent être présentés, la Commission des jeux de hasard est également compétente pour l'édiction de règles relatives à l'inspection des machines de jeu, afin qu'elles répondent aux dispositions légales et réglementaires.

Ces règles techniques sont élaborées dans des protocoles. Pour chacune des 4 classes d'établissements (casinos, salles de jeux automatiques, débits de boissons et agences de paris – tant en ligne que hors ligne), il existe un protocole informatique et un protocole métrologique spécifiques.

Depuis le mois de janvier 2016 ⁷², le contrôle effectif des modèles relève entièrement de la Commission des jeux de hasard (Service Évaluations Techniques) ou d'un établissement agréé à cet effet. Il existe 3 types de contrôle.

72 Auparavant, il s'agissait d'une compétence du Service métrologie du SPF Affaires économiques.

1. Dans un premier temps, il convient d'approuver chaque modèle. En cas d'approbation du modèle, on vérifie, entre autres (et selon le type), si
 - les jeux de hasard ont un système de contrôle interne (pour les jeux de hasard dans les casinos) ;
 - les événements et les résultats dépendent effectivement du hasard ;
 - les jeux de hasard sont protégés des influences externes (par exemple les interférences électromagnétiques et électrostatiques) ;
 - les jeux de hasard ont un taux de redistribution théorique qui correspond au pourcentage défini et répondent aux exigences liées à la perte horaire moyenne ;
 - les jeux de hasard disposent d'un compteur électronique qui conserve la trace de certaines données telles que le nombre de transactions, le montant total des mises, le total des gains, les interruptions, défaillances et ouvertures de la machine et des compartiments où se trouve l'argent.

L'approbation du modèle s'applique à une période donnée (par exemple 10 ans) et définit un certain nombre de conditions techniques d'installation des machines qui appartiennent à ce modèle.

2. Avant de pouvoir être utilisée, chaque machine doit être étalonnée. Ce « premier étalonnage » vise à vérifier si l'appareil est effectivement conforme au modèle approuvé et satisfait aux prescriptions techniques définies.
3. Pour certaines catégories de jeux de hasard et en cas de nouvelles versions de la machine, on définit également une période où un appareil doit à nouveau être contrôlé afin de vérifier s'il satisfait encore aux exigences légales (réétalonnage).

Chaque machine de jeu automatique doit transférer un certain nombre de données (telles que les mises et les gains) à un ordinateur central, de sorte qu'elles soient facilement consultables. L'appareil de jeu de hasard envoie chaque jour automatiquement les données à la Commission des jeux de hasard, via un module GPRS, de sorte qu'un contrôle technique, administratif et financier soit possible. Ce système est réglé selon des protocoles métrologiques et informatiques, établis par la Commission des jeux de hasard.

Outre les machines, les tables de jeu sont également soumises à des règles spécifiques, allant du conditionnement et du rangement des cartes et des dés aux mises minimales et maximales⁷³, en passant par l'attribution des batteurs et distributeurs de cartes à une table spécifique ainsi que les plaques et jetons à utiliser.

Pour les casinos et les salles de jeux, la vidéosurveillance est par ailleurs obligatoire. La Commission des jeux de hasard définit, via un protocole pour les casinos et via un arrêté royal pour les salles de jeux, les endroits où les caméras doivent être placées (uniquement pour les casinos), combien de semaines les images doivent être conservées et comment elles doivent être transférées à la demande de la Commission des jeux de hasard.

73 Arrêté royal relatif aux règles de fonctionnement, aux modalités de comptabilité et de contrôle des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe I.

La réglementation régissant les activités en ligne, liées à l'obtention des licences A+, B+ et F1+, garantit un contrôle effectif des activités. Nous pensons, entre autres, aux contrôles d'accès des joueurs sur le site web, à l'identification du joueur lors d'un paiement, au transfert à la Commission des jeux de hasard de log-files (fichiers journaux) de tous les jeux et paris en ligne, ainsi qu'à l'assurance que l'infrastructure des serveurs est située en Belgique.

Dès qu'un exploitant a obtenu sa licence, il sera soumis à intervalles réguliers à des contrôles de la Commission des jeux de hasard et d'autres services de police.

Par ailleurs, la loi sur les jeux de hasard détermine qu'il est interdit d'octroyer un prêt dans le cadre des jeux de hasard. Dans ce contexte, on notera également que, à l'exception des casinos, l'utilisation de cartes de crédit est interdite ⁷⁴.

Si des infractions sont constatées, la Commission des jeux de hasard dispose de deux possibilités de sanction. D'une part, elle peut donner un avertissement au titulaire de la licence, imposer une suspension de la licence ou simplement révoquer la licence ou passer à l'interdiction d'exploitation. D'autre part, elle peut imposer une amende administrative dans des cas bien déterminés.

Outre les nombreuses réglementations et lois sectorielles, les acteurs légaux (titulaires d'une licence) du marché des jeux de hasard sont bien entendu soumis à la législation fédérale et régionale en matière d'entreprises, de fiscalité et d'emploi.

Il est à noter que les établissements de classe I, c'est-à-dire les casinos, sont également soumis à la législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les casinos sont tenus, dans un certain nombre de cas spécifiques, mais aussi en cas de présomption générale d'éventuelles pratiques de blanchiment d'argent, de le notifier à la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF). A la liste des cas que les casinos doivent obligatoirement notifier, figurent la vente ou l'échange de jetons de jeu provenant d'un autre casino pour un montant de 10.000 euros ou plus, l'achat de jetons de jeu pour un montant de 10.000 euros ou plus, et l'achat de jetons de jeu avec des devises étrangères pour un montant de 2.500 euros ou plus.⁷⁵ Compte tenu de l'introduction en 2015 de la quatrième directive anti-blanchiment (Directive (UE) 2015/89), les règles en la matière changeront à partir de 2017 et leur domaine d'application sera étendu à tous les opérateurs de jeux de hasard, en ligne et hors ligne (loterie, casino, paris, etc.). L'Europe choisit, avec la quatrième directive anti-blanchiment, une approche axée sur le risque, par laquelle une analyse des risques et une enquête sur les clients devront être effectuées (par exemple lorsque des transactions de 2.000 euros et plus sont exécutées). Ces nouvelles règles seront transposées au plus tard en 2017 dans la législation belge mais sont également déjà appliquées aujourd'hui par plusieurs opérateurs titulaires d'une licence.

Enfin, nous pouvons encore mentionner que plusieurs opérateurs sont cotés en bourse et sont, à ce titre, soumis à la législation et à la réglementation en vigueur dans ce cadre.

74 Nele HOEKX, la loi sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs. Un commentaire sur le changement de la loi sur les jeux de hasard. Rechtskundig Weekblad, 2009-10, n° 32. 10 avril 2010.

75 Cellule de traitement des informations financières, site web de la Cellule de traitement des informations financières. En ligne, accessible sur <http://www.ctif-cfi.be/website/>

3. PUBLICITÉ RESPONSABLE

L'idée de canalisation chère à la Belgique s'est toujours appuyée sur l'encadrement d'une alternative légale et attractive pour le joueur, qui offre des garanties suffisantes pour la protection du joueur, d'une part, et mène une lutte active contre les activités illégales, d'autre part. Une telle offre légale et attractive doit recevoir les moyens de se faire connaître auprès du grand public. À défaut, tout manque de notoriété aura un impact négatif sur le degré de canalisation.

En d'autres termes, une politique de canalisation réussie va de pair avec une offre de jeux intéressante, c'est-à-dire une offre de jeux qui n'a pas à rougir face à l'offre illégale (qui, en ligne, est seulement à portée d'un clic) pour ce qui a trait aux caractéristiques du produit, aux gains et à d'autres critères décisifs pour le consommateur.

C'est la raison pour laquelle il est absolument nécessaire de donner des informations exactes et de réaliser des publicités efficaces et ciblées.

Il est indiscutable que la publicité des acteurs légaux, à l'instar des autres activités du secteur des jeux de hasard, doit être soumise à certaines règles. Le secteur des jeux de hasard est donc conscient qu'il doit faire la promotion de ses produits dans une perspective socialement responsable et réfléchie.

Cela signifie en premier lieu que tous les opérateurs respectent les lois et les normes en vigueur en matière de publicité. C'est ainsi que tous les acteurs légaux, à l'instar de chaque entreprise en Belgique, sont soumis aux règles de droit commun sur la protection des consommateurs et les pratiques du marché inscrites dans le livre VI du Code de droit économique.

Cependant, le secteur a souhaité volontairement aller plus loin que le cadre législatif existant. Les 6 principaux opérateurs privés de jeux de hasard en Belgique (également membres de BAGO) ont donc élaboré en octobre 2016 une « Convention pour une publicité et un marketing éthiques et responsables des jeux de hasard ». Dans ce cadre, ils se sont engagés à fonder intégralement leur politique publicitaire sur une politique responsable des jeux de hasard, à informer les joueurs, à prévenir les problèmes de dépendance au jeu et à protéger les mineurs.

Basée sur une initiative similaire au Royaume-Uni, cette convention a déjà été partagée avec le Gouvernement fédéral et le Conseil de la Publicité, et définit un ensemble d'interdictions et d'obligations en ce qui concerne la publicité responsable.

C'est ainsi que la publicité, la communication et la promotion de jeux de hasard ne peuvent pas:

- faire miroiter la certitude de gains importants ;
- pousser à la participation démesurée ;
- donner l'impression que le résultat du jeu n'est qu'une question d'adresse et de connaissance ;
- avoir pour groupe-cible les mineurs d'âge et les joueurs exclus ;
- inciter les joueurs à tenter de récupérer leurs pertes en jouant à nouveau ;
- critiquer les non-joueurs ;
- positionner les jeux de hasard en tant qu'alternative au travail ou aux économies ;
- suggérer que les jeux de hasard sont une manière de sortir de l'endettement.

La publicité, la communication et la promotion des jeux de hasard doivent par ailleurs

- contenir un slogan de prévention commun ;
- informer correctement le joueur, entre autres par l'indication claire des conditions.

La Convention dispose également, concernant les activités de marketing direct, que l'approbation préalable doit toujours être demandée au destinataire pour les campagnes e-mail. Chaque page web d'un opérateur doit également donner la possibilité de se rendre en un clic sur le site internet de la Commission des jeux de hasard afin qu'il puisse se faire exclure.

Les signataires de cette convention visent à ce que ces règles soient d'application pour toutes les entreprises titulaires d'une licence qui organisent des jeux de hasard en Belgique. Leur respect pourrait – moyennant l'accord du Conseil pour la Publicité – être contrôlé par le Jury d'Éthique Publicitaire (JEP).

III. AVENIR ET DÉFIS



BAGO
Belgian Association
of Gaming Operators

Il peut être conclu de ce qui précède que la Belgique a parcouru bien du chemin ces quinze dernières années en ce qui a trait à la protection du consommateur et à la professionnalisation des opérateurs dans le secteur des jeux de hasard. La digitalisation des jeux de hasard a engendré l'éclosion de nouvelles opportunités, mais aussi de nouveaux défis.

Si, à l'avenir, la Belgique veut pouvoir continuer à garantir une protection élevée du consommateur et à dresser le secteur légal des jeux de hasard comme rempart effectif contre le jeu illégal, certains choix politiques doivent être faits.

Nous esquissons brièvement ci-dessous les défis du secteur et les solutions possibles qui bénéficieront au consommateur, aux opérateurs et aux pouvoirs publics. Evidemment, ces solutions doivent encore être affinées, par un dialogue entre le secteur et l'autorité publique, afin qu'elles répondent à leurs attentes légitimes relatives aux jeux de hasard légaux.

En ébauchant ces solutions, nous avons gardé à l'œil 3 objectifs concrets :

- Comment pouvons-nous continuer à garantir le plus haut degré de protection du consommateur ?
- Comment pouvons-nous développer le secteur légal des jeux de hasard, afin qu'il forme un rempart effectif contre les activités de jeux illégaux et/ou proposées à partir de l'étranger ?
- Comment pouvons-nous faire en sorte que le secteur légal des jeux de hasard reste une activité économiquement saine, qui procure de l'emploi en Belgique ainsi qu'un juste retour fiscal aux pouvoirs publics ?

1. PRÉSERVER LA VIABILITÉ DU SECTEUR

a. Garantir la viabilité économique du secteur légal

Pendant de nombreuses années, le secteur privé des jeux de hasard a évolué dans un contexte économique extrêmement précaire. A titre d'illustration, l'un des opérateurs les plus importants en Belgique a vu son réseau de points de vente se contracter de 1.100 à environ 260 établissements entre 1983 et 2011.

Heureusement, le secteur privé des jeux de hasard a pu retrouver ces dernières années un second souffle. Grâce à d'importants investissements et au développement du jeu en ligne, autorisé sous conditions depuis 2011, les opérateurs ont pu agir sur leur attractivité commerciale et renforcer leur position concurrentielle vis-à-vis des marchés clandestins et/ou étrangers.

Pour autant, la santé financière du secteur privé demeure fragile. En effet, les entreprises du secteur dégagent en moyenne un résultat net inférieur à 3,6 % de la marge brute. Plus de 30 % d'entre elles présentent en outre un résultat net négatif. A l'image du résultat négatif de 2 millions d'euros réalisé par les 9 casinos du pays, c'est toute l'activité terrestre en général qui peine à garder la tête hors de l'eau. En cause notamment, la baisse de fréquentation des activités terrestres due à l'application de mesures contraignantes qui ne favorisent pas le jeu responsable et mènent le joueur à se tourner vers une offre étrangère et/ou illégale. La législation belge prévoit par exemple, a contrario des lois applicables dans les établissements étrangers, une interdiction de placer des machines de jeux automatiques dans les fumeurs.

Nous développons ci-dessous les principales raisons de ces difficultés rencontrées par le secteur privé belge et esquissons des propositions de solution.

Une pression fiscale étouffante

24 % de la marge brute réalisée par le secteur privé sont destinés au Trésor belge, faisant de l'Etat le premier bénéficiaire des jeux de hasard en Belgique. Diverses taxes générales et spécifiques frappent le secteur : taxes régionales, impôt des sociétés, contributions à la Commission des jeux de hasard et au fonds de la Commission des jeux de hasard, etc.

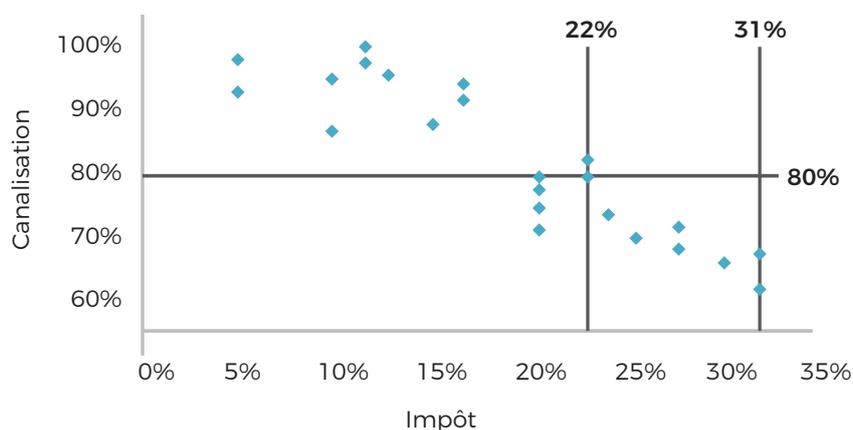
A ces taxes et contributions diverses viennent s'ajouter de nouvelles mesures fiscales, comme la TVA sur les jeux de hasard et paris en ligne. Celles-ci accroissent encore davantage la pression sur les entreprises légales, alors que celles-ci rencontrent déjà des difficultés à maintenir une activité économiquement viable.

Une pression fiscale trop importante menace tant la survie des entreprises agréées que la canalisation des joueurs belges. D'une part, les opérateurs devront retrancher une partie ou la totalité

de cette pression fiscale de leurs marges bénéficiaires déjà fortement limitées, ce qui mettra en péril de nouveaux investissements. D'autre part, il leur faudra revoir à la baisse les gains distribués aux joueurs. Dans les deux cas, l'imposition engendrera une diminution de l'attractivité du secteur légal par rapport à celle des opérateurs étrangers et/ou clandestins.

Une analyse de différentes études portant sur la relation entre taxation et canalisation démontre à ce sujet que le taux de canalisation chute rapidement dès que l'on dépasse le seuil de 20 % de pression fiscale dans le secteur légal.⁷⁶

Aperçu des études d'estimation sur la relation entre le taux d'imposition des jeux de hasard (% résultat brut) et le taux de canalisation



Les chercheurs ont conclu « qu'un taux d'imposition élevé permet difficilement aux opérateurs légaux de survivre sur un marché où les opérateurs illégaux sont également actifs. Selon la littérature, les opérateurs en Espagne (taux d'imposition de 25 %) et en France (taux d'imposition >30 %) sont confrontés à un résultat d'exploitation négatif qui touche le secteur dans son ensemble ».⁷⁷

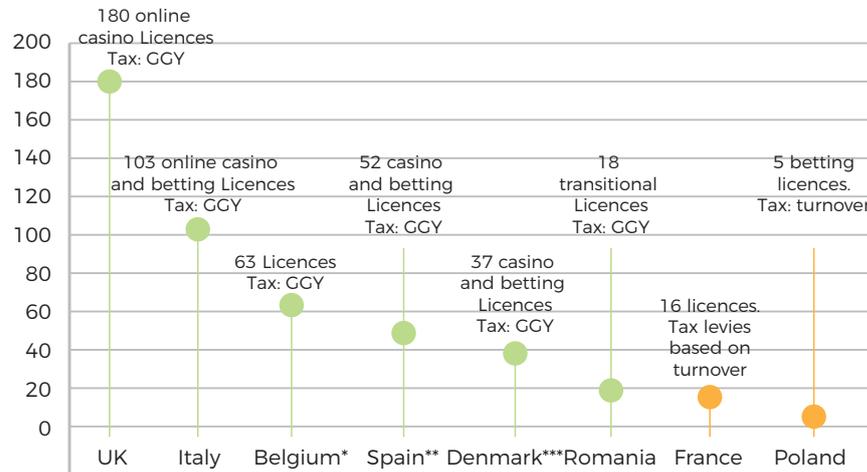
La situation en France constitue à cet égard un exemple éloquent. Par une imposition trop forte sur les jeux de hasard en ligne, l'Etat français a causé la disparition de nombreux opérateurs agréés. Alors que 48 acteurs en ligne et légaux étaient présents en France avant la libéralisation du marché en 2011, il n'en restait plus que 16 en mars 2016, pour une population de 66,3 millions d'habitants.⁷⁸ La conséquence de cette politique fiscale est une pénétration de plus de 30 % du marché français par les opérateurs illégaux.

⁷⁶ Ecorys, Relatie kansspelbelasting en kanalisatiegraad, Rapport réalisé à la demande de Pokerstars, 23 mars 2016, p. 25.

⁷⁷ Ibid, p. 6.

⁷⁸ Gambling Compliance, Combating Black Market Online Gambling Offers: Regulatory experiences in restricting access to markets and ensuring competitive and attractive products, Royaume-Uni : Gambling Compliance, Mars 2016.

Estimated number of remote licences - March 2016



* Belgium refers to the number of unique licence permits

** Spanish tax rate on GGR is applicable to casino and fixed-odds sports betting

*** Denmark refers to online casino and general betting licences

Dès lors, les opérateurs agréés en Belgique plaident pour une analyse qui permettra d'identifier le niveau de taxation idéal. Un niveau de taxation qui assurera tant une canalisation et une protection maximales du consommateur, que le développement d'un secteur légal viable et permettra un juste retour fiscal aux autorités publiques.

b. Un cadre législatif et réglementaire trop strict

Outre la pression fiscale qui touche l'ensemble du secteur, chacune des quatre classes d'établissements de jeux de hasard doit faire face à des problématiques qui lui sont propres et qui sont liées à un cadre réglementaire trop strict, qui ne contribue pas à améliorer la protection du joueur. Le cadre établi handicape par contre le secteur légal belge par rapport aux acteurs clandestins ou établis dans d'autres Etats.

Casinos (classe I)

Adapter l'offre commerciale des jeux est vital pour tous les opérateurs de jeux de hasard. Il leur faut rester suffisamment attractifs pour les joueurs, sans quoi ces derniers répondront à l'offre illégale et/ou étrangère. 33 % du chiffre d'affaires des casinos installés aux frontières des pays limitrophes sont d'ailleurs déjà générés par des clients belges. La perte horaire frappant les machines automatiques constitue l'une des mesures restrictives qui empêche toute adaptation de l'offre des casinos.

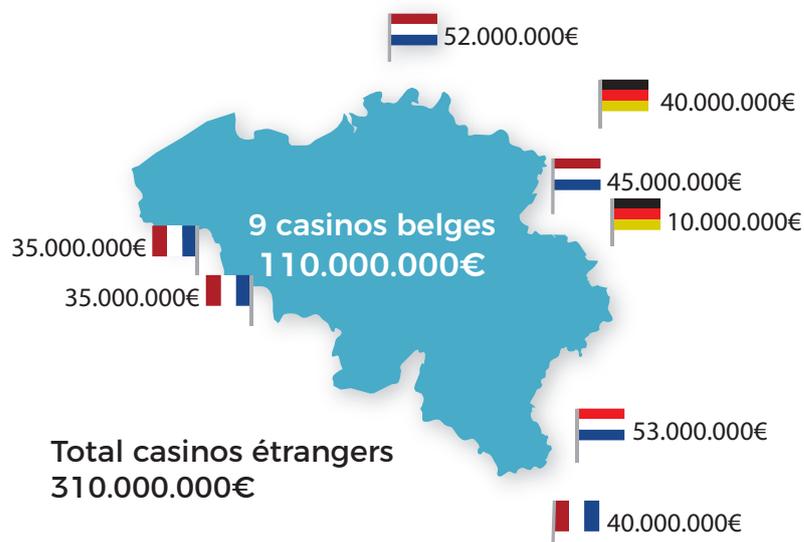
Spécificité belge, la perte moyenne horaire est une véritable barrière à l'entrée sur le marché belge pour de nombreux fournisseurs de machines automatiques. Elle requiert en effet à ces derniers de modifier la technologie et les algorithmes de leurs produits pour pouvoir les introduire en Belgique. Ces adaptations constituent un surcoût disproportionné en considération de la taille limitée du marché belge. Ce surcoût s'ajoute à une certification spéciale des machines pour la Belgique, imposée par le Service Évaluations Techniques aux fournisseurs de jeux. La certification présente elle aussi un coût important pour un nombre très réduit de modèles de machines disponibles sur le territoire belge.

La réglementation actuelle en matière de licences retient aussi les casinos de procéder à des investissements lourds, mais durables et de qualité. Limitée à 15 ans, la durée des licences décourage les établissements d'investir pour développer durablement leur attractivité commerciale, et ainsi s'assurer une position concurrentielle suffisante pour permettre une canalisation efficace des joueurs.

De même, le plafonnement des budgets commerciaux⁸⁰ des casinos à 400 euros pour 2 mois par client, ainsi que l'interdiction de proposer des bonus de jeu ou de permettre l'accès aux sites internet légaux à partir des établissements terrestres, restreignent fortement tout développement de l'attractivité des casinos ; laissant la porte ouverte à la fuite des consommateurs vers l'étranger ou le marché illégal.

Il suffit de se rendre dans les casinos limitrophes, beaucoup plus modernes, pour constater que la réglementation trop restrictive en Belgique empêche tout développement efficace qui donnerait aux casinos belges les moyens de redevenir attractifs.

80 Les budgets commerciaux des casinos leur permettent d'offrir une restauration, un transport et des cadeaux à leurs clients.



Salles de jeux automatiques (classe II)

Comme pour les casinos, il est aujourd'hui relativement difficile pour une salle de jeux d'être rentable. Un tiers d'entre elles perd de l'argent. Les établissements de classe II subissent eux aussi les effets pervers liés à la perte horaire et à la certification très complexe imposée aux fournisseurs de jeux et de machines automatiques. Pas plus que les casinos, les détenteurs d'une licence B ne peuvent adapter aisément leur offre face aux nouvelles machines automatiques, davantage attractives pour le public, qui sont proposées par des salles de jeux étrangères.

Une autre restriction frappe particulièrement les salles de jeux automatiques : celles-ci ne peuvent offrir d'autres services à leurs clients. Que ce soit de la restauration, des boissons ou d'autres jeux d'amusement. Pourtant, outre une source de revenus supplémentaires pour un secteur fragilisé, ces services complémentaires génèreraient la création de centaines d'emplois.

A côté de leur difficulté à retrouver une attractivité commerciale, le nombre actuel d'établissements de classe II est trop élevé pour permettre à l'ensemble des 180 établissements physiques d'être rentables. Réduire le nombre d'établissements physiques redynamiserait un marché totalement saturé. Une piste avancée pour contracter naturellement le nombre d'acteurs en améliorant l'attractivité commerciale des opérateurs consiste à autoriser le cumul de plusieurs licences B au sein d'un même établissement. Davantage concentrée, l'offre en sortirait aussi mieux contrôlée.

Les débits de boissons (classe III)

Dans un contexte de régulation croissante dans l'horeca, nous pensons entre autres à l'interdiction de fumer, la réglementation du travail plus sévère ou encore la caisse blanche, les jeux de hasard représentent une source de revenus essentielle pour de nombreux exploitants du secteur horeca.

Selon la législation en vigueur, un débit de boissons, établissement de jeux de hasard de classe III, a actuellement le droit d'installer 2 machines pour lesquelles une licence de type C est exigée (machines Bingo et 1-Ball)⁸¹. Certains débits de boissons exploitent en outre des appareils automatiques de divertissement (les dénommés appareils 3.3)⁸². Il s'agit d'appareils qui ne sont pas considérés comme des jeux de hasard par le législateur, parce qu'ils ne demandent qu'une mise très limitée (max. 0,50 euros) et ne peuvent que produire un avantage matériel d'une valeur modeste (max. 6,20 euros).

Certaines voix s'élèvent pour réglementer d'une façon extrêmement sévère, voire d'interdire, les appareils 3.3. Ceci constituerait une gifle de plus infligée aux exploitants du secteur horeca, dont la moitié compte aujourd'hui sur les revenus de ces appareils pour garder la tête hors de l'eau. Les appareils 3.3 représentent déjà en moyenne 4.300 euros de rentrées annuelles supplémentaires par appareil. Les producteurs et distributeurs de ces appareils souffriraient aussi durement de telles mesures. Avec des conséquences qui se laissent deviner : des faillites supplémentaires dans un secteur des cafés qui connaît déjà de nombreuses fermetures, des pertes d'emplois dans l'horeca et le secteur des jeux de hasard ainsi qu'une diminution des recettes fiscales pour les pouvoirs publics. Une réglementation trop sévère ne fera en outre pas progresser la protection du consommateur, car elle ouvrirait la voie aux pratiques illégales.

Les secteurs des jeux de hasard et de l'horeca sont eux-mêmes demandeurs d'une régulation. Une régulation équilibrée qui place toutefois la protection du consommateur à une place centrale et qui offre une sécurité juridique aux débits de boissons et au secteur des jeux de hasard. Ceci correspond tout à fait à l'idée de canalisation appliquée par les pouvoirs publics depuis 1999. Le secteur plaide concrètement pour confier le contrôle des appareils automatiques de divertissement ou appareils 3.3 à la Commission des jeux de hasard.

La protection du consommateur pourrait être davantage développée en établissant un âge minimum fixé à 18 ans et en équipant les appareils de divertissement, par analogie aux machines de classe III, avec un lecteur de carte d'identité électronique. Le propriétaire des appareils devrait disposer d'une licence E et introduire un dossier auprès de la Commission des jeux de hasard.

Une telle régulation proportionnelle offrirait les meilleures garanties de sécurité juridique pour le consommateur et le secteur. En outre, les besoins urgents de revenus exprimés par l'horeca, le secteur des jeux de hasard et les pouvoirs publics seront de la sorte assurés.

81 Arrêté royal du 2 mars 2004 établissant la liste des jeux de hasard dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe III.

82 Article 3.3 de la loi sur les jeux de hasard.

Agences de paris (classe IV)

En dehors de la pression fiscale et parafiscale élevée, les agences de paris sont également confrontées à un carcan réglementaire strict, qui ne leur donne pas toujours la possibilité de suivre les nouvelles tendances. C'est ainsi que le nombre de licences mobiles (établissement temporaire sur un événement sportif) est limité à 60 unités. Cette limitation ne répond absolument pas à la demande et laisse le champ libre à la dispersion d'activités de paris illégaux autour d'événements sportifs.

Par ailleurs, des voix s'élèvent afin de rendre le cadre réglementaire encore plus rigide (en interdisant par exemple les paris virtuels sur des événements sportifs), de diminuer drastiquement le nombre d'agences de paris et même d'interdire les paris en ligne.

Il est clair que le secteur légal ne survivra pas à un tel carcan, entraînant dans son sillage le retour de bookmakers clandestins (en ligne et hors ligne) et mettant dès lors en péril la canalisation de la passion du jeu et la protection du joueur.

Afin de rendre l'offre légale économiquement viable et de lui permettre d'entrer en concurrence effective avec le secteur illégal, la détermination du nombre maximal d'établissements doit prendre en compte la demande effective relative aux paris, aussi bien fixes que mobiles, et les perspectives de croissance des exploitants. En outre, la stratégie spéculative de certains acteurs peu scrupuleux doit être contrecarrée. Ces derniers monopolisent notamment les licences sans en faire un usage effectif. C'est à la Commission des jeux de hasard qu'il revient de veiller à l'exploitation effective des licences conformément à la loi.

Traiter sur un même pied d'égalité les paris sur des événements sportifs virtuels et les paris réels, ce qui concorde d'ailleurs avec la définition légale, et maintenir la possibilité de pouvoir parier en ligne, contribuera à la viabilité du secteur tout en permettant aux agences de paris légales de faire face aux fournisseurs illégaux et étrangers.

2. GÉNÉRALISER LES NORMES EN MATIÈRE DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR À L'ENSEMBLE DES JEUX DE HASARD

Le citoyen et le consommateur belges jouissent aujourd'hui d'un haut niveau de protection.

D'une part, grâce aux mesures prises contre les opérateurs illégaux (voir ci-dessus) et, d'autre part, grâce à la législation sur les jeux de hasard qui prévoit des mesures pour priver d'accès aux jeux de hasard les groupes vulnérables ; au contrôle minutieux du secteur légal (entre autres à travers les licences octroyées aux opérateurs et à leur personnel, ainsi que par le contrôle des jeux de hasard proposés) ; et à l'application de mesures comme, notamment, l'interdiction d'accorder des prêts ou encore l'obligation d'information en matière d'aide aux joueurs.

La Belgique fait aussi figure d'exemple à travers le monde, avec plus de 300.000 personnes interdites de participer à des jeux de hasard.

Pourtant, il reste une marge de progression importante dans certains domaines. Les contrôles sévères relatifs à l'âge des joueurs (carte d'identité et contrôle EPIS) et aux machines automatiques de jeux de hasard (bingo et one-ball) dans les débits de boissons (via un lecteur de carte d'identité électronique), ne sont pas appliqués à d'autres produits, notamment ceux de la Loterie Nationale. A titre d'illustration, les automates qui proposent les jeux à gratter de la Loterie Nationale ne sont pas équipés d'un système électronique de contrôle de l'âge des joueurs. Dans les librairies, le contrôle de l'âge ne se fait que de façon ad-hoc par l'exploitant.

Pour certains automates figurant dans les débits de boissons, l'exploitant doit lui-même contrôler l'âge du client. Jusqu'à présent, ces soi-disant appareils automatiques de divertissement (aussi nommés 3.3.) sont laissés en dehors du champ d'application de la loi sur les jeux de hasard parce qu'ils ne demandent qu'une mise limitée et n'offrent qu'un gain matériel limité. Même si le secteur est d'avis que les appareils de divertissement automatiques ne doivent pas satisfaire à toutes les conditions auxquelles sont soumis les autres jeux de hasard, il reconnaît qu'une régulation supplémentaire est nécessaire.

Le secteur privé des jeux de hasard est aussi favorable à un contrôle strict de l'âge des joueurs en ligne, afin d'éviter que les jeunes ne puissent accéder aux jeux de hasard. Le secteur est depuis des années demandeur, via la Commission des jeux de hasard, de disposer d'un accès gratuit au Registre National, à l'instar de la Loterie Nationale. La Commission des jeux de hasard pourrait en effet prévoir un code d'identification unique pour chaque joueur en ligne, afin que les prestataires en ligne soient sûrs de ne pas avoir affaire à un mineur d'âge. Le secteur a déjà entrepris à plusieurs reprises des démarches afin de recevoir un accès au Registre National, sans succès jusqu'à présent.

Le secteur constate toutefois qu'un certain nombre de sous-secteurs doivent répondre à des règles trop strictes qui contribuent peu, voire pas du tout, à la protection des clients. Ces règles poussent les joueurs à se rendre à l'étranger, où la protection du consommateur est souvent moins élevée, ou, pire encore, à chercher des jeux de hasard illégaux qui ne garantissent aucune protection du consommateur. Là-aussi, la nécessité d'uniformiser la réglementation se fait ressentir.

- L'interdiction d'entrer dans un casino ou une salle de jeux pour les moins de 21 ans est dépassée, au regard de l'accès autorisé à partir de 18 ans pour d'autres jeux de hasard et dans des établissements frontaliers où la limite d'âge est également fixée à 18 ans (France, Royaume Uni, Pays-Bas et la plupart des Länder en Allemagne);
- L'interdiction d'accorder l'accès à des sites web légaux dans des casinos et salles de jeux physiques n'est également pas cohérente, puisque ces mêmes sites web sont accessibles à partir de n'importe quel ordinateur ou appareil mobile;
- L'interdiction de pouvoir proposer des 'betting corners' dans les casinos et salles de jeux manque également de cohérence lorsque les agences de paris peuvent proposer des machines automatiques de jeux de hasard.

3. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE SECTEUR EN LIGNE ILLÉGAL

Nous pouvons également conclure des chapitres précédents que la politique en matière de jeux de hasard de ces quinze dernières années, conçue d'une part sur une réglementation et un contrôle stricts du secteur légal et d'autre part sur une chasse active aux acteurs illégaux, a fait de la Belgique un pays exemplaire pour ce qui a trait à la protection du consommateur dans le domaine des jeux de hasard.

Cependant, la lutte contre le secteur illégal n'est pas encore terminée, certainement pas en ce qui concerne les jeux de hasard en ligne. Les milieux criminels deviennent toujours plus inventifs dans le contournement des règles et la façon d'hameçonner leurs victimes potentielles.

La récente décision du Gouvernement fédéral de lever une TVA sur les jeux de hasard en ligne aura en outre un impact négatif indéniable sur l'attractivité du secteur légal (voir ci-avant). Un niveau de taxation correct des jeux de hasard reste essentiel afin de garder le consommateur sur le marché légal. Au plus haut le taux d'imposition, au plus grande la différence avec les marges bénéficiaires que les opérateurs illégaux peuvent redistribuer. En plus d'une adaptation raisonnable de la pression fiscale totale, le secteur pense également que sa contribution annuelle aux frais de fonctionnement de la Commission des jeux de hasard doit être utilisée de façon optimale, entre autres dans la lutte contre le secteur illégal.

Même si la pression fiscale devient limitée et que la contribution du secteur est consacrée de façon efficace à la lutte contre le secteur illégal, les opérateurs agréés doivent pouvoir disposer d'atouts pour canaliser le joueur vers l'offre légale. La visibilité et la convivialité envers le client sont ici de prime importance.

Le secteur veut également aborder un certain nombre d'évolutions au sein de la société, qui menacent d'avoir un effet négatif sur l'attractivité du marché légal vis-à-vis du marché illégal, et donc d'avoir une influence négative sur le taux de canalisation.

1. Sites web multi-produit

D'une part, certaines voix prétendent qu'il serait illégal de proposer des jeux de hasard et des paris sur un même site web ou une même adresse URL. Une telle interdiction ne figure pourtant pas dans la loi et irait à l'encontre de l'esprit de celle-ci. La Commission des jeux de hasard a d'ailleurs validé l'offre combinée de jeux de hasard et de paris, par le biais de ses notes informatives et l'octroi de licences, celles-ci spécifiant pour quelles URL les licences sont octroyées. Cette position a d'ailleurs été confirmée en septembre 2016 par le Conseil d'Etat, qui constate que l'interdiction légale de proposer différentes classes d'établissements de jeux de hasard dans le monde réel n'était pas applicable au monde virtuel, une URL ne pouvant pas être considérée comme l'équivalent d'un bâtiment.⁸³ Un site web multi-produit

83 Conseil d'Etat, Section du contentieux administratif, arrêt no 235.746 du 13 septembre 2016.

est en outre une pratique courante dans tous nos pays voisins et est conforme à la demande du consommateur qui détermine encore plus l'offre proprement dite dans un environnement digital. Il est également indispensable que les opérateurs agréés puissent concurrencer les innombrables sites web illégaux qui sont multi-produit et toujours accessibles en Belgique. C'est seulement de cette façon que l'on pourra assurer la canalisation et la protection optimale du consommateur belge.⁸⁴ Dans le cas où les opérateurs agréés en Belgique ne pourraient pas proposer leurs différents types de jeux à travers un seul et même site web, les joueurs trouveront rapidement le chemin vers les sites web établis à l'étranger et s'adonneront au jeu sur ceux-ci, souvent sans protection et sans aucune forme de contrôle. En France, en Italie, ainsi qu'au Danemark et au Royaume-Uni, l'utilisation d'un site multi-produit avec un identifiant unique est d'ailleurs la norme. Le choix du client de jouer auprès d'opérateurs agréés belges dépend (i) de l'offre de produits, (ii) du gain, incluant l'argent du gain et le taux de redistribution, ainsi que (iii) de la convivialité. Une offre .be qui ne serait pas conviviale ou qui ne proposerait pas une expérience similaire à celle d'une variante étrangère et/ou illégale, fera en sorte les joueurs ne s'inscriront plus sur les sites web légaux et/ou retourneront sur les sites web illégaux.

2. L'organisation et l'engagement de paris

D'autres plaident pour que les titulaires d'une licence F1+ puissent uniquement présenter des paris sur leur site web, sans pouvoir engager des paris avec les joueurs. Le joueur devrait donc nécessairement se rendre dans une agence physique pour miser. Ce qui signifierait dans la pratique que le joueur belge ne pourrait plus participer à des paris dans un environnement en ligne légal, allant totalement à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la loi. Le joueur serait alors incité à chercher des alternatives illégales, via des sites web établis à l'étranger qui échappent complètement au contrôle de la Commission de jeux de hasard et n'offrent donc aucune garantie de protection du consommateur. Il ressort des travaux parlementaires pour la préparation de la loi du 10 janvier 2010 que le législateur a considéré qu'un titulaire de licence F1+ peut également engager des paris avec le joueur. Les réglementations fiscales y sont d'ailleurs adaptées, étant donné que les titulaires de licence F1+ sont imposés sur cette base et que les Régions ont mis en place un système spécifique de déclaration et de contrôle. La Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 14 juillet 2011, n° 128/2011, confirme également cette interprétation, puisque, dans son raisonnement, elle s'appuie sur le principe qu'il existe une offre en ligne effective des jeux de hasard, incluant les paris, et non « l'organisation de jeux de hasard en ligne à l'exception de la prise de paris ». Même dans l'application de la loi, la Commission des jeux de hasard a toujours supposé que les titulaires de licence F1+ pouvaient accepter des paris. La Commission des jeux de hasard se base, par exemple, sur l'article 54, §1^{er}, alinéa 4 de la Loi sur les jeux de hasard, qui dispose que « *La pratique des jeux de hasard par le biais des instruments de la société de l'information, à l'exception des paris, est interdite aux personnes de moins de 21 ans. La pratique des paris par le biais des instruments de la société de l'information est interdite aux mineurs* ». En outre, il serait discriminatoire d'imposer une réglementation plus stricte pour les titulaires d'une licence F1+ que pour les titulaires d'une licence A+ et B+.

84 34 % à 39 % de tous les joueurs belges en ligne jouent sur un site web multi-produit.

3. La publicité pour les jeux de hasard

Enfin, le secteur constate également que certaines voix s'élèvent dans le débat public et politique pour limiter la publicité pour les jeux de hasard légaux. Bien que le secteur des jeux de hasard soit parfaitement conscient qu'il doit mettre en œuvre des règles déontologiques strictes dans le cadre de la publicité pour les jeux et paris, il se doit aussi d'avertir qu'une interdiction quasi totale de la publicité causerait un handicap supplémentaire et insurmontable dans la lutte contre l'offre illégale, qui peut souvent proposer de plus grandes marges bénéficiaires, n'étant pas sujette à la fiscalité. Dans un monde digital et connecté, la publicité est donc essentielle pour pouvoir guider le joueur vers une offre belge, sûre et fiable. Sans publicité pour l'offre légale, la porte vers les activités clandestines et les marchés étrangers est laissée grande ouverte et le consommateur laissé démuni face aux dangers d'une réglementation inexistante ou trop faible que pour le protéger.

Les six principales sociétés du secteur légal des jeux de hasard en Belgique ont pris l'initiative et signé, en octobre 2016, la « Convention pour une publicité et un marketing éthiques et responsables en matière de jeux de hasard ». En adoptant la Convention, le secteur souhaite offrir une réponse claire aux questions soulevées par la société sur la communication commerciale des jeux de hasard légaux. Les signataires de la Charte, qui jusqu'à présent développaient des campagnes publicitaires répondant à leurs propres règles éthiques, s'imposent à présent un code de conduite commun, qui prévoit des interdictions et obligations claires. Dont notamment l'interdiction de faire miroiter l'assurance de gains importants et l'obligation d'utiliser un message de prévention commun.



Les représentants des entreprises signataires lors de la présentation de la Convention pour une publicité et un marketing éthiques et responsables, le 20 octobre 2016

Pour plus d'information sur BAGO et/ou ce Livre Blanc
www.bago.be - info@bago.be



BAGO

Belgian Association
of Gaming Operators

