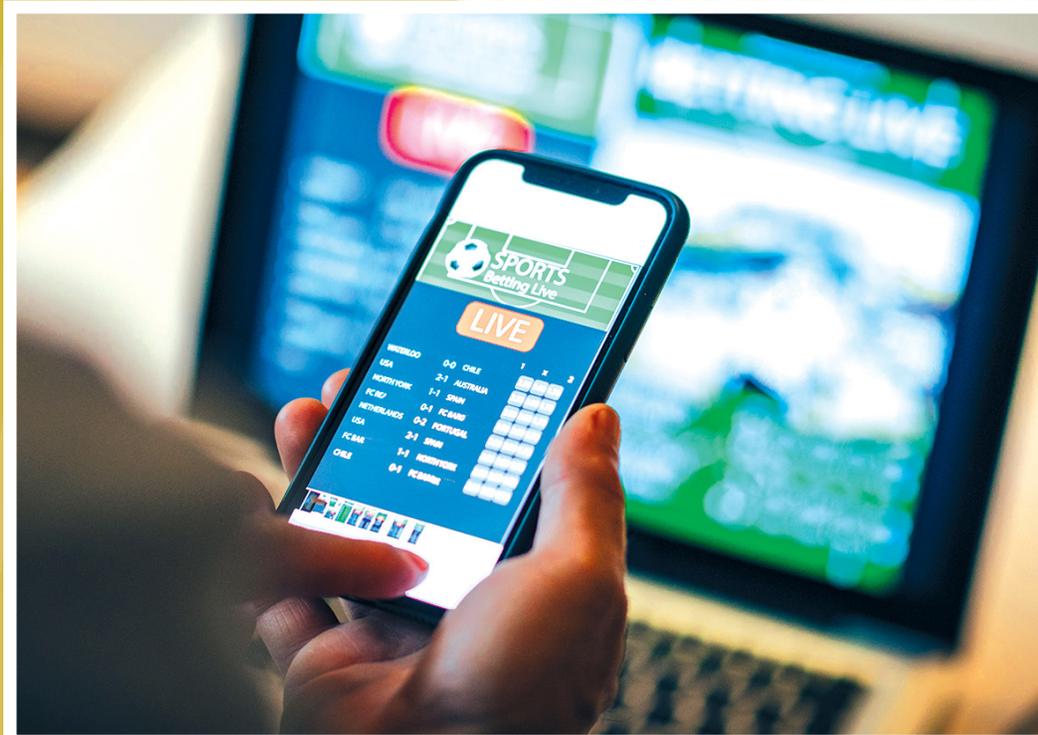




Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Les jeux sur Internet en Ontario



Décembre 2021

Les jeux sur Internet en Ontario

1.0 Résumé

En avril 2019, le gouvernement de l'Ontario a annoncé son intention d'établir un marché concurrentiel pour le secteur des jeux en ligne, appelés « jeux » dans le présent rapport. Le nouveau modèle proposé vise à réglementer le marché du jeu en ligne pour les exploitants privés existants afin qu'ils versent à la province un pourcentage des revenus bruts qu'ils perçoivent de la part des consommateurs de jeux de l'Ontario. Le 6 juillet 2021, le gouvernement a adopté un règlement afin de créer une nouvelle (et première) filiale de la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO), Jeux en ligne Ontario, dans le but d'offrir des jeux en ligne en Ontario par le biais d'exploitants privés.

Le *Code criminel* du Canada interdit tout jeu commercial à moins qu'il ne soit mis sur pied et administré par une province. Pour satisfaire à l'exigence « de mise sur pied et d'administration » du *Code criminel*, les gouvernements provinciaux ont créé des sociétés d'État qui proposent divers produits de jeu aux consommateurs, y compris des loteries, des casinos non virtuels et des jeux en ligne. Depuis octobre 2021, la Société des loteries et des jeux de l'Ontario (OLG) est le seul fournisseur légal de jeux commerciaux, non virtuels et en ligne, en Ontario. À la suite de la mise en place du nouveau marché des jeux en ligne en Ontario, OLG continuera de mettre sur pied et d'administrer ses propres services directs de jeux en ligne, tandis que Jeux en ligne Ontario sera responsable de la mise sur pied et de l'administration

de tous les autres jeux en ligne proposés par les exploitants privés.

Le modèle proposé par l'Ontario pour le secteur des jeux en ligne est unique dans le contexte canadien, même s'il existe quelques similitudes avec le système de « licence et taxe » adopté par d'autres pays partout dans le monde. Jeux en ligne Ontario conclura des ententes commerciales avec les exploitants privés à même de proposer leurs jeux aux consommateurs ontariens. Jeux en ligne Ontario versera une part des revenus générés par les consommateurs ontariens aux exploitants privés du secteur des jeux.

Notre Bureau s'inquiète des risques que pose ce nouveau modèle de jeu en ligne sur le plan juridique en vertu du *Code criminel*, autant sur le plan de la gouvernance pour la structure de Jeux en ligne Ontario que sur le moindre rôle de la province dans le maintien de l'équité et de l'intégrité des jeux en ligne.

Le présent rapport souligne trois préoccupations clés :

- Si certains détails de l'initiative relative aux jeux en ligne de l'Ontario doivent encore être finalisés, il semble qu'une part importante du pouvoir décisionnel et du risque commercial reposera sur les exploitants privés. Il existe donc bel et bien un risque sur le plan juridique concernant la conformité de Jeux en ligne Ontario avec les exigences pour la « mise sur pied et l'administration » conformément au *Code criminel*. Par le passé, la question de savoir si une province a illégalement délégué la « mise sur pied et l'administration » des jeux à une entité

privée a fait l'objet de contestations judiciaires au Canada. Le modèle d'affaires de Jeux en ligne Ontario pourrait donc faire l'objet d'une contestation judiciaire.

- La structure de gouvernance de Jeux en ligne Ontario non seulement laisse place aux conflits d'intérêts, mais elle compromet également l'indépendance de la CAJO à titre d'organisme de réglementation. Dans le cadre du nouveau modèle, la CAJO conserve ses responsabilités réglementaires et s'occupe aussi de superviser les loteries en ligne de Jeux en ligne Ontario, qui généreront des revenus pour la province. Il existe un conflit inhérent dans la loi entre l'objectif de Jeux en ligne Ontario de générer des revenus à des fins lucratives pour la province et l'objectif de la CAJO de gérer de manière efficace la surveillance réglementaire du secteur du jeu.
- Il existe peu d'informations publiquement accessibles concernant la manière dont Jeux en ligne Ontario protégera les consommateurs ontariens en veillant à l'intégrité des jeux proposés par les exploitants privés. Les problèmes d'intégrité et d'équité qui découlent de la mise en place d'un nouveau marché du jeu sont une source importante de risque pour la réputation de la CAJO en tant qu'organisme de réglementation, pour Jeux en ligne Ontario en tant que générateur de revenus et, de façon plus générale, pour la province. Dans le cadre du nouveau modèle de jeu en ligne de l'Ontario, le secteur privé s'est vu confier des responsabilités clés dans le but de maintenir l'intégrité et l'équité, notamment dans le cadre de la mise à l'essai directe des systèmes de jeu en ligne, de la conception des jeux, des systèmes de jeu, de la détermination des paiements et de l'établissement des cotes.

Le présent rapport contient trois recommandations préconisant cinq mesures pour répondre à nos préoccupations.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu du secteur du jeu au Canada

Le cadre juridique qui régit le secteur du jeu au Canada est unique. Le *Code criminel* est la loi générale qui régit les activités liées au jeu au Canada. De façon générale, le jeu désigne un mécanisme qui s'articule autour des trois éléments suivants : (1) un prix, (2) la possibilité de gagner un prix, et (3) l'échange d'une contrepartie ou un forfait avec la possibilité de gagner un prix, y compris à la loterie, à des jeux sur table, à des paris sportifs et aux machines à sous. Le *Code criminel* couvre les jeux traditionnels non virtuels et les jeux en ligne.

Bien que les jeux soient, d'une manière générale, illégaux en vertu du *Code criminel*, il existe deux catégories d'exceptions où les jeux sont autorisés : (1) les loteries qui sont exploitées et gérées par les gouvernements provinciaux; et (2) les loteries agréées par la province. En ce qui concerne les régimes de jeu agréés, les provinces sont autorisées à délivrer une licence pour la mise sur pied et l'administration de jeux aux entités suivantes :

- un organisme de bienfaisance ou religieux si les fonds générés sont utilisés à des fins charitables ou religieuses;
- le conseil d'administration d'une foire ou d'une exposition ou l'exploitant titulaire d'une concession accordée par ce même conseil;
- une personne se trouvant dans un lieu public de divertissement; et
- une personne autorisée à mettre sur pied et à administrer des loteries dans une ou plusieurs provinces.

Outre ces quelques cas où il peut être nécessaire d'obtenir une licence auprès de la province, le jeu au Canada n'est légal que lorsqu'il est mis sur pied et administré par un gouvernement provincial.

Même si la portée et le sens de l'expression « mise sur pied et administration » ne sont pas définis d'une manière spécifique dans le *Code criminel*; son sens a

été peaufiné par diverses décisions de justice prises au fil des ans et permet de déterminer « l'entité exploitante » du jeu, à savoir le gouvernement ou l'exploitant privé.

La mise sur pied et l'administration ne signifient pas qu'une province doit contrôler et s'occuper de tout ce qui a trait au jeu. À l'inverse, lorsqu'un gouvernement collabore avec une entité privée afin de fournir des services d'ordre opérationnels dans le cadre d'un jeu, le rôle de l'entité privée ne peut pas consister à mettre sur pied et à administrer tout ce qui a trait au jeu. Si c'est le cas, cela signifie que les pouvoirs qui sont conférés au gouvernement provincial en vertu du *Code criminel* pour les jeux autorisés par la loi n'auront pas été délégués correctement.

Pour satisfaire à l'exigence pour la « mise sur pied et l'administration » conformément au *Code criminel*, les gouvernements provinciaux ont créé des sociétés d'État qui proposent divers produits de jeu aux consommateurs, y compris des loteries, des casinos non virtuels et des jeux en ligne. En outre, la plupart des provinces disposent également d'une entité distincte pour réglementer les activités liées au jeu. L'**Annexe 1** répertorie les entités gouvernementales responsables de la mise sur pied et de l'administration des activités liées au jeu ainsi que l'autorité gouvernementale responsable de la réglementation des jeux dans chaque province et territoire du Canada. Conformément aux exigences liées à l'exception pour la « mise sur pied et l'administration » du *Code criminel*, les provinces et les territoires ont adopté une législation qui régit davantage les activités liées au jeu sur leur territoire.

2.2 Aperçu du secteur du jeu en Ontario

Les lois provinciales qui régissent la mise sur pied, l'administration et la réglementation des activités liées au jeu en Ontario sont les suivantes : (1) *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux*, (2) *Loi de 1999 sur la Société des loteries et des jeux de l'Ontario* et

(3) *Loi de 1996 sur la réglementation des alcools, du cannabis et des jeux et la protection du public*.

- La *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux* établit le cadre juridique et réglementaire du secteur des jeux en Ontario.
- La *Loi de 1999 sur la Société des loteries et des jeux de l'Ontario* établit la Société des loteries et des jeux de l'Ontario (OLG), une société d'État chargée de la mise sur pied et de l'administration des activités liées au jeu en Ontario.
- La *Loi de 1996 sur la réglementation de l'alcool, du cannabis et des jeux et la protection du public* établit la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO) comme un organisme de la Couronne chargé de réglementer les activités liées au jeu en Ontario. Outre réglementer les jeux, la CAJO est également responsable de la réglementation des

Figure 1 : Types de jeux réglementés offerts en Ontario

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Jeu	Description
Produits de loterie (en magasin)	Divers produits de loterie (machines de loterie, loteries à gratter, paris sportifs, etc.) exploités par la Société des loteries et des jeux de l'Ontario (OLG) et vendus en magasin par des détaillants du secteur privé.
Jeux non virtuels	Les machines à sous dans les casinos et les hippodromes ainsi que les jeux sur table dans des casinos exploités par des fournisseurs de services du secteur privé qui sont responsables des activités quotidiennes conformément aux ententes de service conclues avec OLG.
Jeux de bienfaisance	Activités de loterie (p. ex. bingo, tirage au sort, billets à fenêtrés) organisées par des organismes de bienfaisance et des organisations religieuses. OLG met sur pied et administre également les activités de nombreux centres de jeux de bienfaisance partout en Ontario où une partie des profits est versée à des organismes de bienfaisance.
Jeux en ligne	Machines à sous, jeux sur table, produits de loterie et paris sportifs offerts sur le site Web d'OLG.

activités liées à l'alcool, aux courses de chevaux et au cannabis au détail en Ontario.

L'industrie réglementée des jeux en Ontario se compose principalement de loteries provinciales, de casinos non virtuels, de machines à sous dans les hippodromes, de jeux de bienfaisance et de jeux en ligne. La **Figure 1** répertorie les principaux types de jeux réglementés disponibles actuellement en Ontario. La province met sur pied et administre des jeux depuis longtemps. Outre les quelques cas où il peut être nécessaire d'obtenir une licence auprès de la province pour exploiter un jeu (p. ex. organismes de bienfaisance et religieux), OLG a toujours été responsable de la mise sur pied et de l'administration de l'ensemble des activités légales liées au jeu, virtuel et non virtuel, en Ontario.

En 1975, l'Ontario a créé la Société des loteries de l'Ontario (OLC), pour diriger les loteries au niveau des provinces. En 1994, l'Ontario a créé la Société des casinos de l'Ontario (OCC) ayant pour mission de construire et d'exploiter des casinos. En 2000, l'OLC et l'OCC ont été fusionnées pour former l'OLG. Pour l'exercice clos le 31 mars 2021, OLG a déclaré un produit total de 4 801 millions de dollars pour l'ensemble de ses secteurs d'activité liés au jeu (8 289 millions de dollars pour l'exercice clos le 31 mars 2020). Reportez-vous à la **Figure 2** pour voir une ventilation du produit de l'OLG pour chaque grand secteur d'activité pour les exercices clos le 31 mars 2021 et le 31 mars 2020.

La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO) est un organisme de réglementation provincial qui relève du ministère du Procureur général. La CAJO réglemente les secteurs de l'alcool, des jeux, des courses de chevaux et de la vente du détail du cannabis en Ontario. En ce qui concerne le secteur des jeux, la CAJO est responsable de l'application de la *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux*. La CAJO est responsable des activités réglementaires suivantes :

- délivrance de licences et enregistrement;
- inspections et activités de conformité connexes;
- enquêtes; et

Figure 2 : Produit¹ d'OLG par secteur d'activité principal (en millions de dollars)

Source : Rapport annuel 2020-2021 d'OLG

Secteur d'activité	Exercice terminé le 31 mars 2021	Exercice terminé le 31 mars 2020
Loterie	4 234	4 078
Jeux non virtuels ²	116	3 871
Jeux numériques	356	139
Jeux de bienfaisance	95	201
Produit total d'OLG	4 801	8 289

1. Selon le Rapport annuel 2020-2021 d'OLG, le produit représente les ventes de produits de loterie avant la déduction des prix de loterie attribués, le gain net des jeux de type casino joués sur OLG.ca et le gain net des jeux de bienfaisance et des jeux non virtuels avant la déduction des frais du fournisseur de services.
2. Selon le Rapport annuel 2020-2021 d'OLG, les fermetures de casinos et de centres de jeux de bienfaisance liées à la pandémie tout au long de l'exercice 2020-2021 ont eu une incidence importante sur les secteurs des jeux non virtuels et des jeux de bienfaisance. Cela explique la forte baisse des revenus de 2019-2020 à l'exercice 2020-2021.

- application des lois (y compris l'éducation, la formation et la sensibilisation à la question de la conformité).

2.3 Aperçu des jeux sur Internet en Ontario

2.3.1 État actuel des jeux sur Internet en Ontario

Depuis octobre 2021, OLG est le seul fournisseur légal de jeux sur Internet en Ontario. Les Ontariens peuvent accéder aux services de jeux en ligne de l'OLG sur son site Web ou son application mobile. La plateforme de jeux sur Internet d'OLG a été lancée à l'échelle de la province en janvier 2015. Les offres numériques comprennent les jeux de casino (p. ex., machines à sous et jeux sur table en ligne) et les paris sportifs. OLG offre également la vente en ligne de certains produits de loterie (Lotto Max, Lotto 6/49, Encore, etc.). Les revenus de ces jeux de loterie, même lorsqu'ils sont achetés en ligne, sont comptabilisés dans le secteur des loteries d'OLG. Le produit du segment des jeux sur Internet d'OLG est passé de 49 millions de dollars pour l'exercice 2015-2016 à 356 millions pour l'exercice 2020-2021.

Les récentes modifications apportées au *Code criminel* ont également permis à OLG d'élargir son offre en ligne de paris sportifs. Depuis le 27 août 2021, les paris sportifs à événement unique ont été légalisés au Canada. Avant cette modification, seuls les paris dits « parlay » (c'est-à-dire des paris sur des événements multiples dans le cadre d'une seule transaction de paris) étaient permis. Le 27 août 2021, OLG a lancé sa nouvelle plateforme de paris sportifs en ligne (PROLINE+) qui permet aux Ontariens de faire des paris à événements uniques sur son site Web ou son application mobile.

Bien que le jeu en ligne d'OLG soit le seul à être réglementé en Ontario, des milliers de sites Web non réglementés sont accessibles aux Ontariens. En 2015, un rapport produit par la CAJO intitulé « *Report on Unregulated Internet Gaming in Ontario* » estimait qu'environ 2 200 sites Web de jeux, exploités par 745 entreprises, étaient accessibles aux Ontariens. Selon le Rapport annuel 2017-2018 d'OLG, au moment où OLG a lancé sa plateforme de jeux en ligne en 2015, les Ontariens dépensaient plus de 500 millions de dollars par année sur des sites Web de jeux. Ce montant augmente d'environ 15 % chaque année. Une récente estimation tirée d'un communiqué du ministère du Procureur général daté du 6 juillet 2021 indique que les Ontariens dépensent environ 1 milliard de dollars par an pour des jeux en ligne, et que 70 % des transactions se font sur des sites Web de jeux non réglementés.

2.3.2 Changements apportés aux jeux sur Internet en Ontario

En février 2019, le gouvernement a ordonné au ministère des Finances et au ministère du Procureur général d'élaborer une nouvelle stratégie de jeux en ligne pour l'Ontario. Le budget de l'Ontario 2019, publié en avril 2019, annonçait les plans du gouvernement visant à établir un marché concurrentiel réglementé pour le jeu en ligne en Ontario. La **Figure 3** montre la chronologie des principaux événements survenus jusqu'au

30 septembre 2021 comparativement à la nouvelle initiative de jeux en ligne de l'Ontario.

Le nouveau modèle proposé vise à réglementer le marché du jeu en ligne pour les exploitants privés existants du marché gris afin qu'ils versent à la province un pourcentage des revenus bruts qu'ils perçoivent de la part des consommateurs de jeux de l'Ontario. La CAJO est au cœur du nouveau modèle de jeux en ligne du gouvernement de l'Ontario. La CAJO conserve son rôle de réglementation des jeux en ligne. Outre ses responsabilités en matière de réglementation, la CAJO superviserait les loteries en ligne de sa filiale juridique, Jeux en ligne Ontario.

Le 6 juillet 2021, une filiale de la CAJO, Jeux en ligne Ontario, a été créée en vertu du Règlement de l'Ontario (Règl. de l'Ont. 517/21) : Filiale loterie – Jeux en ligne Ontario) en vertu de la *Loi de 1996 sur la réglementation des alcools, du cannabis et des jeux et la protection du public*. En vertu de cette loi, Jeux en ligne Ontario a pour mandat de mettre sur pied et d'administrer les loteries en ligne dans la province. Selon son site Web public, Jeux en ligne Ontario prévoit :

- conclure des ententes commerciales avec des exploitants privés de jeux en ligne inscrits par la CAJO et superviser les obligations contractuelles;
- mettre en œuvre et superviser le rapprochement des revenus des jeux en ligne pour le compte de la province;
- fournir des données de marché et aider les exploitants à intégrer le marché réglementé des jeux en ligne;
- mettre en œuvre les exigences en matière de jeu responsable pour les exploitants;
- élaborer et superviser un programme de lutte contre le blanchiment d'argent; et
- établir une méthode de règlement des différends pour répondre aux préoccupations des clients.

Pour que les exploitants privés de jeux puissent participer au nouveau marché des jeux en ligne de l'Ontario, ils doivent d'abord s'inscrire auprès de la CAJO. Les exploitants privés de jeux devront ensuite conclure une entente commerciale avec la filiale de la CAJO, Jeux en ligne Ontario. Les exploitants privés

Figure 3 : Calendrier des principaux événements et des communications publiques relatifs à l'Initiative ontarienne de jeux en ligne (au 30 septembre 2021).

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Date	Description de l'événement
11 avril 2019	Le budget de l'Ontario 2019 annonce l'intention du gouvernement d'établir un marché concurrentiel réglementé pour le jeu en ligne en Ontario.
5 nov. 2020	Le budget de l'Ontario 2020 annonce que le gouvernement dépose un projet de loi qui donnerait à la CAJO le pouvoir de mettre sur pied et d'administrer des jeux en ligne, en plus d'assumer son rôle de réglementation. En vertu du projet de loi, une filiale de la CAJO serait créée pour mettre sur pied et administrer le nouveau marché réglementé des jeux en ligne.
29 janv. 2021	Le gouvernement nomme Birgitte Sand à titre de conseillère spéciale, chargée de projets commerciaux de l'initiative ontarienne de jeux en ligne. Son rôle consiste à collaborer avec le gouvernement et la CAJO pour formuler des recommandations et contribuer à la création d'un nouveau modèle de jeu en ligne pour l'Ontario.
25 févr. 2021	Le gouvernement publie le document de travail <i>Un modèle pour les jeux sur Internet en Ontario</i> . Ce document de travail décrit les plans du gouvernement pour le modèle de jeu en ligne de l'Ontario, qui inclurait la conclusion d'ententes commerciales avec des exploitants privés de jeu pour le compte de la province par la filiale de la CAJO.
19 mai 2021	La CAJO publie un document de travail sur l' <i>admissibilité des jeux en ligne</i> qui décrit le modèle proposé par la CAJO pour évaluer l'admissibilité des entités, des particuliers et des technologies à participer au nouveau marché des jeux en ligne en Ontario.
15 juin 2021	La CAJO publie un document de travail sur la <i>conformité liée aux jeux sur Internet</i> qui décrit son approche en matière de conformité réglementaire pour les exploitants de jeux en ligne, les fournisseurs de jeux et les laboratoires d'analyse indépendants.
6 juil. 2021	Le gouvernement annonce la création de Jeux en ligne Ontario, la nouvelle filiale juridique de la CAJO qui mettra sur pied et administrera les nouvelles offres de jeux en ligne en Ontario.
14 juil. 2021	La CAJO publie les <i>Normes du registraire pour les jeux sur Internet</i> , qui décrivent les normes réglementaires qui devraient s'appliquer aux exploitants de jeux en ligne et aux fournisseurs de jeux au moment du lancement du nouveau marché.
13 sept. 2021	La CAJO ouvre le système de demande d'inscription pour les exploitants de jeux en ligne et les fournisseurs de jeux qui souhaitent participer au nouveau marché des jeux en ligne en Ontario.

de jeux seront tenus de verser à la CAJO des droits de licence et d'inscription ainsi qu'un pourcentage de leurs revenus bruts tirés des jeux à Jeux en ligne Ontario. Le gouvernement prévoit mettre en place ce nouveau marché des jeux en ligne prochainement.

3.0 Risques liés à la nouvelle initiative ontarienne de jeux sur Internet

3.1 Légalité du modèle pour les jeux sur Internet proposé par l'Ontario en vertu du *Code criminel*

Le nouveau modèle pour les jeux sur Internet du gouvernement de l'Ontario est semblable au modèle de licence adopté dans d'autres pays. Toutefois, le modèle proposé par l'Ontario est unique dans le contexte canadien et pourrait faire l'objet d'une contestation judiciaire en vertu du *Code criminel* du

Canada. Comme il est mentionné à la **section 2.1**, le cadre juridique canadien régissant les jeux exige que les gouvernements provinciaux soient responsables de mettre sur pied et d'administrer les activités de jeux sur leur territoire.

Pour déterminer si un gouvernement provincial a illégalement délégué sa responsabilité de mise sur pied et d'administration, il faut tenir compte de l'ensemble du contexte factuel de la relation entre le gouvernement et l'entité privée. Des jugements rendus par des tribunaux ont statué que la partie « entité exploitante » déterminée du système de jeu donne une indication cruciale de la mise sur pied et de l'administration. Pour prendre une telle décision, divers éléments de la relation entre le gouvernement et l'entité privée peuvent être pris en compte, notamment :

- responsabilité à l'égard de la prise de décisions stratégiques;
- contrôle opérationnel;
- ententes de partage des bénéfices;
- relation avec les joueurs;
- contrôle des fonds;
- contrôle du choix des jeux et règles de jeu; et
- contrôle des infrastructures physiques et de la propriété intellectuelle.

Pour satisfaire à l'exigence de « mise sur pied et d'administration », un gouvernement provincial doit participer activement à la prestation des activités de jeu. Une entente en vertu de laquelle le gouvernement ne délivre des licences de jeu qu'aux exploitants privés et supervise leurs activités par l'entremise d'un organisme provincial de réglementation contreviendrait au *Code criminel*.

La principale composante du modèle d'affaires de Jeux en ligne Ontario vise à conclure des ententes commerciales avec des exploitants privés de jeux. Cette entente commerciale est le mécanisme qui régit la relation entre Jeux en ligne Ontario et les exploitants privés de jeux. Au 30 septembre 2021, Jeux en ligne Ontario n'avait conclu aucune entente commerciale avec des exploitants. Il est essentiel de tenir compte du contenu final de toute entente commerciale ainsi que

de l'essence de la relation entre Jeux en ligne Ontario et les exploitants privés de jeux pour déterminer si l'initiative ontarienne de jeux en ligne est conforme au *Code criminel*. Toutefois, certains documents disponibles au public indiquent que Jeux en ligne en Ontario délègue d'importantes responsabilités de mise sur pied et d'administration aux exploitants privés de jeux. Par exemple, le *Guide de demande pour les exploitants de jeux sur Internet* (un document qui fournit des renseignements pour aider les exploitants privés de jeux à présenter une demande d'inscription auprès de la CAJO) définit l'exploitation d'un site de jeux comme suit :

Compte tenu du large éventail de variations potentielles dans l'organisation et la structure des entreprises, il n'existe pas de liste définitive d'activités illustrant ce que signifie « exploiter un site de jeux ». En général, pour les jeux sur Internet, l'exploitation d'un site de jeu signifie avoir une responsabilité permanente pour le site de jeu dans son ensemble, y compris :

- les activités décisionnelles clés;
- le respect des obligations pour le site de jeu;
- le pouvoir de retenir les fournisseurs en relation avec le site de jeu, comme choisir si des fournisseurs liés au jeu sont utilisés et lesquels sont utilisés.

Bien que certains détails de l'initiative ontarienne de jeux en ligne n'aient pas encore été finalisés, le *Guide de demande pour les exploitants de jeux sur Internet* indique que le pouvoir décisionnel clé et le risque commercial incomberont aux exploitants privés. La province affirme que Jeux en ligne Ontario conservera les fonctions de base de « mise sur pied et d'administration » en ce qui concerne les jeux en ligne, y compris le rapprochement des revenus, les prévisions financières, les données de marché, la facilitation du commerce et de la technologie, la sensibilisation du public aux avantages du marché légal et les programmes de lutte contre le blanchiment d'argent. La majorité de ces fonctions pourraient influencer sur les activités et les décisions des exploitants privés. Toutefois, ces fonctions ne semblent pas essentiellement mettre sur pied ou administrer les activités et les décisions des exploitants privés.

L'approche actuelle de l'Ontario en matière de jeux en ligne est comparable à celle d'autres administrations canadiennes. Par exemple, l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Québec offrent des sites Web de jeux en ligne par l'entremise de leurs sociétés de loterie provinciales respectives. De son côté, le Manitoba s'est associé à la Colombie-Britannique et utilise la plateforme en ligne de la British Columbia Lottery Corporation.

À l'échelle internationale, de nombreuses administrations comme le Danemark, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et certains États américains ont adopté un système dans lequel les exploitants privés obtiennent des licences d'un organisme de réglementation gouvernemental. L'approche à l'égard des jeux en ligne proposée par l'Ontario se compare davantage à celle du Danemark. L'exploitant public de jeux au Danemark (Danske Spil) exploite un site Web offrant une variété de produits de jeu en ligne. Bien que Danske Spil ait le monopole des loteries, il fait concurrence à des exploitants privés autorisés pour d'autres produits de jeu comme les jeux de casino, les paris sportifs et le bingo. Le Danemark, ainsi que d'autres pays qui ont adopté un modèle de licence pour les jeux en ligne, a des cadres juridiques différents qui régissent le jeu. Les lois de ces administrations n'imposent pas au gouvernement de mettre sur pied d'administrer les jeux.

Bien que le gouvernement de l'Ontario ait ajouté des éléments visant à accroître son lien avec les exploitants privés de jeux, le risque juridique demeure quant à la question de savoir si le seuil de « mise sur pied et d'administration » énoncé dans le *Code criminel* sera respecté. Par le passé, la question de savoir si une province avait illégalement délégué la mise sur pied et l'administration à une entité privée a fait l'objet de contestations judiciaires au Canada. Le nouveau modèle de jeu en ligne transfère une grande part du risque commercial et du pouvoir décisionnel stratégique aux exploitants privés. Par conséquent, le modèle d'affaires de Jeux en ligne Ontario pourrait faire l'objet d'une contestation judiciaire.

RECOMMANDATION 1

Pour atténuer les risques juridiques associés au concept proposé pour les jeux en ligne en Ontario, le gouvernement devrait prendre les mesures appropriées pour assurer la conformité au *Code criminel* avant de lancer le nouveau marché.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

L'Ontario s'engage à créer un marché de jeux en ligne sûr, réglementé et concurrentiel pour protéger les consommateurs. En effet, le gouvernement prendra toute mesure additionnelle jugée nécessaire pour pallier les risques juridiques associés au cadre proposé pour les jeux en ligne dans la province.

3.2 Structure de gouvernance des jeux sur Internet en Ontario

La structure de gouvernance du nouveau modèle ontarien non seulement laisse place aux conflits d'intérêts, mais aussi compromet l'indépendance de la CAJO à titre d'organisme de réglementation. Dans le cadre du nouveau modèle, la CAJO conserve ses responsabilités réglementaires et s'occupe aussi de superviser les loteries en ligne de Jeux en ligne Ontario, qui généreront des revenus pour la province. Avant la création de Jeux en ligne Ontario, la CAJO avait pour rôle de réglementer les activités de jeu provinciales conformément aux principes d'honnêteté, d'intégrité et de responsabilité sociale. Pour qu'un organisme de réglementation soit efficace, il est essentiel qu'il soit entièrement indépendant des entités et de l'activité centrale qu'il réglemente.

En Ontario, la réglementation et l'exploitation du jeu ont toujours été assurées par des sociétés d'État distinctes, comme c'est le cas dans la plupart des autres provinces : OLG pilote et gère les activités de jeu, tandis que la CAJO les réglemente. En juillet 2021, Jeux en ligne Ontario a été créé en tant que filiale de la CAJO, avec un mandat considérablement différent du sien. Depuis

sa création en 1998, la CAJO a pour mandat principal en matière de jeu d'appliquer la *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux*. Jusqu'à la création de Jeux en ligne Ontario, ses responsabilités étaient strictement réglementaires. En revanche, les objectifs généraux de Jeux en ligne Ontario, prévus par la loi, sont les suivants :

- mettre sur pied et administrer les loteries en ligne;
- accroître le développement économique de la province de l'Ontario;
- générer des recettes pour la province de l'Ontario; et
- promouvoir le jeu responsable en ce qui concerne les loteries en ligne prescrites.

Les responsabilités réglementaires de la CAJO et la surveillance des loteries génératrices de revenus de Jeux en ligne Ontario entraînent des conflits d'intérêts. D'ailleurs, les récentes modifications à la *Loi de 1996 sur la réglementation des alcools, du cannabis et des jeux et la protection du public* témoignent du risque de conflit d'intérêts. En ce qui concerne la gouvernance et l'exploitation de Jeux en ligne Ontario, il est nécessaire d'établir des règles sur les conflits d'intérêts. Selon la structure de gouvernance actuelle, Jeux en ligne Ontario doit avoir un conseil d'administration distinct qui relève du conseil d'administration de la CAJO. Son règlement fondateur prescrit les règles de nomination des membres de son conseil. Pendant l'instauration de la nouvelle entité, les membres seront nommés par le conseil d'administration de la CAJO et approuvés par le procureur général pour un mandat maximal de deux ans. Après cette période de transition, les membres seront nommés par le procureur général sur recommandation du conseil d'administration de la CAJO. Notons que les membres de ce conseil peuvent être nommés conjointement au conseil de Jeux en ligne Ontario. Ces nominations conjointes sont toutefois assujetties à une restriction : seule une minorité du conseil d'administration de Jeux en ligne Ontario peut aussi siéger au conseil d'administration de la CAJO.

Comme il est indiqué à l'**Annexe 1**, la majorité des provinces canadiennes comptent une société

d'État chargée de mettre sur pied et d'administrer le jeu et une autre entité chargée de le réglementer. En décembre 2019, la Colombie-Britannique a annoncé des plans de transition pour accroître l'indépendance de son organisme provincial de réglementation du jeu. Les jeux de hasard y sont actuellement réglementés par la Gaming Policy and Enforcement Branch (une direction du ministère du Procureur général qui s'occupe de l'application des politiques en matière de jeu), mais seront confiés à un nouveau bureau, l'Independent Gambling Control Office.

La recommandation d'un nouvel organisme de réglementation indépendant découle du rapport *Dirty Money*, l'un des quatre rapports publiés par la Commission d'enquête sur le blanchiment d'argent en Colombie-Britannique. Dans le communiqué de presse de la Colombie-Britannique annonçant la création d'un nouvel organisme de réglementation, on lisait que « ce changement répondait aux préoccupations soulevées dans le rapport *Dirty Money* de Peter German, qui soulignait que les décisions concernant la réglementation du jeu devraient être prises séparément de celles concernant la production de revenus ». La production de revenus en Ontario est l'un des principaux objectifs de Jeux en ligne Ontario, tandis que la réglementation de l'industrie du jeu revient à la CAJO. Étant donné que Jeux en ligne Ontario est une filiale de la CAJO, nous entrevoyons un conflit entre leurs visées respectives de générer des recettes et d'assurer une bonne surveillance réglementaire.

Selon notre audit de l'optimisation des ressources de la CAJO de 2020, le ministère du Procureur général et le ministère des Finances gagneraient à faire appel à un organisme gouvernemental distinct pour mettre sur pied et administrer le modèle de jeu en ligne, de façon à assurer l'indépendance de la surveillance réglementaire de la CAJO. Malgré nos réserves quant à savoir si Jeux en ligne Ontario fait bel et bien son travail de mise sur pied et d'administration, nous croyons toujours que c'est un organisme gouvernemental indépendant de la CAJO qui devrait assumer les responsabilités d'exploitation et de production de revenus.

RECOMMANDATION 2

Pour contrer les risques associés au concept proposé sur la gouvernance et la réglementation des jeux en ligne en Ontario, le ministère du Procureur général devrait :

- démettre la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario de ses fonctions de gouvernance et d'exploitation de Jeux en ligne Ontario; et
- transférer la direction de Jeux en ligne Ontario au ministère des Finances, si son modèle d'affaires respecte les exigences de mise sur pied et d'administration conformément au *Code criminel*.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le règlement établissant Jeux en ligne Ontario exige que le conseil d'administration élabore et maintienne une politique sur les conflits d'intérêts pour ses administrateurs, dirigeants et employés. D'ailleurs, la politique sur les conflits d'intérêts de la CAJO fait l'objet d'une mise à jour pour tenir compte de sa relation avec Jeux en ligne Ontario.

Ces politiques traiteront des conflits réels et potentiels entre les visées réglementaires de la CAJO et les visées de mise sur pied et d'administration (exploitation et génération de revenus) de Jeux en ligne Ontario. L'objectif est d'aider les employés et les membres du conseil d'administration à éviter les conflits d'intérêts ou à atténuer les risques associés à tout conflit existant ou émergent. De plus, il sera plus facile de déterminer si les activités et intérêts en matière de réglementation ou de prestation de services à Jeux en ligne Ontario entrent ou semblent entrer en conflit avec les obligations envers la CAJO.

Ces mesures aideront à préserver l'efficacité de la réglementation et l'indépendance de la CAJO et du registraire, tout en reconnaissant le rôle continu de la gestion des conflits d'intérêts dans le contexte élargi de la relation de la CAJO avec Jeux en ligne Ontario.

Vu l'approche adoptée à ce jour et le fait que les risques de conflit d'intérêts entre les fonctions de la CAJO et celles de Jeux en ligne Ontario ont été pris en compte dans la structure et l'exigence de politiques supplémentaires, les avantages de maintenir le statu quo l'emportent sur les risques opérationnels et les répercussions financières de l'établissement d'une nouvelle structure hiérarchique pour Jeux en ligne Ontario.

3.3 Équité et intégrité des jeux sur Internet en Ontario

L'équité et l'intégrité des jeux et des systèmes de jeux sont au cœur de la protection des consommateurs. En vertu de la *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux*, la CAJO a le pouvoir d'établir des normes pour assurer l'intégrité des jeux et la protection des joueurs. Les *Normes du registraire pour les jeux sur Internet*, publiées par la CAJO, décrivent les normes réglementaires qui s'appliqueront aux activités de Jeux en ligne Ontario et des exploitants de jeux en ligne. Elles contiennent de nombreuses exigences encadrant la conception de jeux équitables, le caractère aléatoire des résultats, l'information fournie aux joueurs, la détection de la collusion et de la tricherie ainsi que la dissuasion et la prévention à ces égards.

La CAJO dispose d'un laboratoire interne, utilisé pour mener des évaluations techniques et mettre à l'essai du matériel et des systèmes de jeu électronique selon les normes réglementaires. À l'heure actuelle, ces mises à l'essai et évaluations techniques sont effectuées pour tous les appareils et systèmes de loterie en Ontario, notamment les machines à sous, les jeux de table électroniques, les batteurs de cartes à jouer, les générateurs de nombres aléatoires et les systèmes de pari sans argent liquide. À la lumière des résultats obtenus, la CAJO émet des autorisations réglementaires pour le matériel et les systèmes de jeu.

Dans le cadre du nouveau modèle de jeu en ligne ontarien, le secteur privé s'est vu confier la grande

responsabilité de maintenir l'intégrité et l'équité des jeux. Par exemple, la CAJO ne testera pas directement les systèmes de jeu en ligne dans son laboratoire interne. Les exploitants de jeux paieront plutôt les services de laboratoires de mise à l'essai privés s'étant inscrits auprès de la CAJO. Ces laboratoires d'essai testeront et certifieront les composantes clés des systèmes de jeu en ligne en fonction des Normes du registraire des jeux sur Internet au moment où le marché réglementé commence. Chaque année, plutôt que de subir une vérification de la conformité de la CAJO, les exploitants de jeux fourniront à la CAJO une déclaration d'autoévaluation qui confirme leur conformité aux Normes du registraire.

De plus, Jeux en ligne Ontario ne participera pas aux aspects essentiels des activités de jeu, comme la conception de jeux et de systèmes de jeu, la détermination des paiements et l'établissement des cotes. En vertu des ententes commerciales conclues entre Jeux en ligne Ontario et les exploitants privés, ces décisions relatives aux risques incombent aux exploitants et à leurs fournisseurs de jeux. Sur son site Web, l'agence Jeux en ligne Ontario souligne qu'elle soutiendra les objectifs compétitifs de la province en matière de jeux en ligne, notamment en assurant l'intégrité du jeu. Il existe peu d'informations publiquement accessibles concernant la manière dont Jeux en ligne Ontario protégera les consommateurs ontariens en veillant à l'intégrité des jeux proposés par les exploitants privés.

À notre avis, l'intégrité et l'équité globales des jeux offerts dans le nouveau marché sont essentielles pour établir la confiance du public envers les jeux en ligne réglementés. Les problèmes d'intégrité et d'équité qui découlent de la mise en place d'un nouveau marché du jeu sont également une source importante de risque pour la réputation de la CAJO en tant qu'organisme de réglementation, pour Jeux en ligne Ontario en tant que générateur de revenus et, de façon plus générale, pour la province. L'approche consistant à transférer la responsabilité des principales décisions d'exploitation aux exploitants et celle des essais de systèmes à des laboratoires privés diminue la capacité de la province à réagir aux

nouveaux risques et affaiblit le rôle de Jeux en ligne Ontario à titre d'administrateur et de gestionnaire désigné du marché des jeux en ligne réglementé de l'Ontario.

RECOMMANDATION 3

Nous recommandons au ministère du Procureur général de :

- démontrer clairement comment la province mettra sur pied et administrera le marché des jeux en ligne proposé en Ontario sans vérifier directement l'équité et l'intégrité des jeux offerts par les exploitants privés inscrits; et
- mettre ces renseignements à la disposition de l'Assemblée législative de l'Ontario avant le lancement du marché des jeux en ligne.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

L'Ontario s'engage à assurer l'équité et l'intégrité des jeux en ligne. L'intégrité des jeux pour tous les produits de jeu, peu importe le canal par lequel ils sont offerts, est une responsabilité réglementaire de la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO). La CAJO a élaboré les Normes du registraire pour les jeux en ligne qui portent sur l'intégrité des jeux, qui sont accessibles à l'adresse suivante :

<https://www.agco.ca/lottery-and-gaming/guides/registrars-standards-internet-gaming>.

La CAJO exigera que tous les jeux soient testés et certifiés conformément aux normes de la CAJO par des laboratoires d'essai indépendants (LEI) enregistrés. Afin d'établir ce cadre, la CAJO a pris plusieurs autres mesures pour s'assurer que les LEI obtiennent une inscription auprès de la CAJO et, ce faisant, ils seront soumis au processus d'évaluation de l'admissibilité de la CAJO. La CAJO a également mis sur pied une unité spéciale de surveillance des LEI pour mener des activités ciblées de conformité et d'assurance de la qualité relativement aux opérations des LEI.

De façon plus générale, la CAJO a mis au point un programme de conformité des jeux en ligne

qui comprend une unité dédiée à la conformité des jeux en ligne dont l'unique responsabilité sera d'assurer une surveillance intensive de la conformité des exploitants et des fournisseurs de jeux inscrits, y compris en ce qui concerne l'intégrité des jeux. Les activités de l'unité seront appuyées par les ressources des directions actuelles de la CAJO, y compris la direction Vérification et enquêtes financières, l'unité de lutte contre le blanchiment d'argent, la direction Données d'entreprise et analyse, ainsi que le laboratoire interne de jeux de la CAJO et le bureau spécialisé des agents de la Police provinciale de l'Ontario affectés à la CAJO.

De plus, Jeux en ligne Ontario établit actuellement une politique de service à la clientèle et de règlement des différends concernant l'octroi de recours aux joueurs qui ont de graves préoccupations, des allégations liées aux comportements d'un exploitant ou des différends liés aux produits ou services d'un exploitant. Jeux en ligne Ontario examinera la nature de ces différends, préoccupations ou allégations et collaborera avec l'exploitant et le joueur pour trouver des solutions.

Le Ministère du Procureur Général collaborera avec la CAJO et Jeux en ligne Ontario pour veiller à ce que ces renseignements soient rendus publics.

Annexe 1 : Entités responsables de la mise sur pied, de l'administration et de la réglementation des activités de jeu dans les provinces et territoires canadiens

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Province ou territoire	Mettre sur pied et administrer l'entité	Autorité de réglementation
Alberta	Alberta Gaming, Liquor and Cannabis Commission	Alberta Gaming, Liquor and Cannabis Commission
Colombie-Britannique	British Columbia Lottery Corporation	Direction de l'application des politiques sur les jeux de hasard, ministère du Procureur général ¹
Île-du-Prince-Édouard	Prince Edward Island Lotteries Commission	Direction des services aux consommateurs et aux entreprises et des services financiers, ministère Justice et sécurité publique
Manitoba	Manitoba Liquor and Lotteries Corporation	Liquor, Gaming and Cannabis Authority of Manitoba
Nouveau-Brunswick	Société des loteries et des jeux du Nouveau-Brunswick	Direction de la réglementation des jeux, des alcools et de la sécurité, ministère de la Justice et de la Sécurité publique
Nouvelle-Écosse	Nova Scotia Gaming Corporation	Division de l'alcool, du jeu, des carburants et du tabac, ministère de Service Nouvelle-Écosse et des Services internes
Nunavut	Northwest Territories and Nunavut Lotteries ²	Direction de la consommation, ministère des Services communautaires et gouvernementaux
Ontario	Société des loteries et des jeux de l'Ontario	Commission des alcools et des jeux de l'Ontario
Québec	Société des loteries du Québec (Loto-Québec)	Régie des alcools, des courses et des jeux
Terre-Neuve-et-Labrador	Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador	Department of Digital Government and Service NL
Territoires du Nord-Ouest	Northwest Territories and Nunavut Lotteries ²	Department of Municipal and Community Affairs

1. En décembre 2019, le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique a annoncé son intention de transférer les pouvoirs réglementaires à un nouveau bureau (Independent Gaming Control Office).

2. La société Northwest Territories and Nunavut Lotteries est un organisme de marketing territorial qui travaille de concert avec la Western Canada Lottery Corporation (WCLC) pour commercialiser des activités de loterie et de jeu dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
www.auditor.on.ca

ISSN 1911-7078 (En ligne)
ISBN 978-1-4868-5704-3
(PDF, 2021 ed.)

Photos en couverture :
© iStockphoto.com/Hirurg